



Вх. № КИДТ-52-653-18-15
15.10.2026г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЪР НА ИНОВАЦИИТЕ И ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ

ДО

Г-Н ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА

ПО ИНОВАЦИИТЕ И ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ

На Ваш Изх. № КИДТ-52-653-18-10/28.09.2026 г.

ОТНОСНО: *Становище по проекта на Закон за използването и развитието на изкуствения интелект, № 52-654-01-151, внесен на 24.09.2026 г. от Божидар Божанов и група народни представители*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДОНЧЕВ,

Във връзка с постъпилия проект на Закон за използването и развитието на изкуствения интелект с № 52-654-01-151 внесен на 24.09.2026 г. от Божидар Божанов и група народни представители, подчертавам необходимостта от стабилна и предвидима нормативна уредба, която осигурява правна сигурност за предприятията и публичните институции, защита на основните права и условия за насърчаване на иновациите. Същевременно изразявам съществени резерви относно съответствието на предложената уредба с Регламент (ЕС) 2024/1689 и останалото приложимо право на Европейския съюз, институционалния модел и въвеждането на допълнителни национални задължения и ограничения.

I. Общи бележки относно подхода на законопроекта

Регламент (ЕС) 2024/1689 е пряко приложим акт на правото на Европейския съюз. Националният закон следва да осигури институционалните, процедурните и организационните предпоставки за неговото ефективно прилагане, както и да уреди въпросите, за които Регламентът изрично предоставя компетентност на държавите членки.

Националният законодател не следва да възпроизвежда, изменя, разширява или преформулира материалноправни задължения, които вече са установени с Регламента, когато за това липсва изрично правно основание. В този смисъл основният юридически въпрос по законопроекта е дали всяка отделна национална разпоредба попада в допустимото поле на национална компетентност. Необходимо е ясно да се разграничат: пряко приложимите правила на Акта за изкуствения интелект, националните мерки по неговото изпълнение и самостоятелната национална политика за развитие и използване на ИИ. Смесването на тези три равнища в един нормативен режим създава риск от правна несигурност, дублиране на задължения и затруднения при определяне на компетентния орган.

II. Институционална архитектура и национален координатор

С чл. 3 от законопроекта се уреждат правомощията на министъра на иновациите и дигиталната трансформация по провеждането на държавната политика в областта на изкуствения интелект, като същевременно се предвижда определянето на национален координатор от министър-председателя по предложение на министъра.

Предвиденото в чл. 3, ал. 3, т. 5 разграничение между координационните функции на националния координатор и независимото упражняване на правомощията на органите за надзор на пазара съответства на необходимостта от гарантиране на тяхната функционална независимост при прилагането на Регламент (ЕС) 2024/1689. Член 70 от Акта за изкуствения интелект изисква националните компетентни органи да упражняват правомощията си независимо, безпристрастно и обективно. Затова необходимо е в чл. 3 изрично да се предвиди, че координационните правомощия на националния координатор не включват даване на задължителни указания по конкретни проверки, производства, оценки на съответствието или административнонаказателни производства. Това е необходимо, за да се избегне смесване между политическо ръководство и независим надзор.

По отношение на предвидения консултативен съвет, създаван към Министерския съвет с чл. 5, ал. 6, следва да бъдат конкретизирани правилата за представителност, мандат, конфликт на интереси, прозрачност на работата и публичност на становищата. Предвиденото участие на представители на институциите, индустрията, академичните среди, гражданското общество и други заинтересовани страни изисква ясен ред за определяне на представителите и работата на съвета.

III. Национални компетентни органи и разпределение на надзорните правомощия

По отношение на институционалния модел чл. 5, ал. 4 определя Комисията за регулиране на съобщенията за единно звено за контакт, но комисията не е включена сред

органите за надзор на пазара по ал. 1. Това не съответства на изискването на чл. 70, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1689 единното звено да бъде орган за надзор на пазара.

Чл. 5 определя секторните органи за надзор на пазара, министъра като нотифициращ орган и органите за защита на основните права по чл. 77. Тези функции следва да бъдат ясно разграничени, включително припокриваща се компетентност. Необходими са правила за служебно препращане, определяне на водещ орган, съвместни проверки, обмен на информация и разрешаване на спорове за компетентност, съобразени с чл. 74 от Регламента и Регламент (ЕС) 2019/1020.

Особено важно е да се избегне възлагането на компетентност без достатъчно ясни критерии. Обхватът на компетентността на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор по чл. 5, ал. 1, т. 10 – „по отношение на всички останали сектори“ – следва да бъде изяснен спрямо специалните компетентности на останалите органи. При модел с множество надзорни органи законът трябва да позволява на икономическия оператор и на засегнатото лице предварително да установят кой орган е компетентен и по каква процедура.

Съществен проблем представлява определянето на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ за орган за оценяване на съответствието по чл. 6, ал. 3. Чл. 28, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1689 допуска националният орган по акредитация да оценява и наблюдава органите за оценяване на съответствието, а не да извършва оценяване на самите системи с ИИ.

IV. Регистри, документация и риск от паралелни национални режими

Редът по чл. 7, ал. 2 следва да определя достъпа до данните в регистъра и обхвата на тяхната публичност. Информацията за системи, използвани в критичната инфраструктура, изисква разграничаване на публичните данни от информацията с ограничен достъп и съобразяване със законодателството в областта на киберсигурността, Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на търговската тайна.

V. Регулаторна лаборатория

Чл. 8, ал. 2 възлага ръководството на регулаторната лаборатория на националния координатор, а ал. 4 предвижда подпомагане от националните компетентни органи. Необходимо е да се изясни разграничението между организационното ръководство и регулаторните функции по чл. 57–58 и 76 от Регламент (ЕС) 2024/1689, включително съгласуването на планове, надзора върху изпитванията, изготвянето на изходните доклади и спирането на изпитванията при риск. Уредбата в правилника следва да бъде съобразена с приложимите европейски правила за функционирането на лабораториите.

Чл. 8, ал. 2 препраща общо към правилника за прилагане на закона, без да уточнява кои въпроси от дейността на лабораторията подлежат на национално уреждане и кои са пряко уредени в чл. 57–63 от Регламент (ЕС) 2024/1689. Подзаконовата уредба следва да урежда организационни и технически въпроси, но не и да въвежда нови материални основания за освобождаване от приложими законови задължения.

VI. Модели с общо предназначение и отворени модели

Чл. 9, ал. 1 препраща към чл. 53, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1689, но допълнително предвижда, че описаните отворени модели се смятат за използвани за научноизследователски и развойни дейности при прилагането на Регламента. Последната част на разпоредбата създава правна фикция, която не изисква действително използване единствено за научноизследователски и развойни цели. Изключенията по чл. 2, параграфи 6 и 8 от Регламента се прилагат при посочените в тях условия, включително относно целта и етапа на разработване и използване. Освобождаването от определени документални задължения по чл. 53, параграф 2 не придава на модела научноизследователски статут.

По чл. 9, ал. 2 квалифицирането на обработването като необходимо за задача от обществен интерес изисква обосновка по чл. 6, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/679. Следва да се обосноват общественият интерес от предвиденото обучение на отворени модели и необходимостта и пропорционалността на използването на публично достъпни лични данни за тази цел. Условията по точки 1–3 ограничават данните и рисковете от обработването, но не заместват тази преценка.

VII. Национални забрани и ограничения

Чл. 12 е сред разпоредбите, които изискват най-задълбочена правна преценка. Акта за изкуствения интелект установява хармонизиран режим на забранени практики в чл. 5 и отделен режим за високорисковите системи. Въвеждането на допълнителни национални забрани или общи ограничения върху категории системи с ИИ следва да бъде допустимо само при наличие на конкретно правно основание в правото на ЕС или в област, която остава извън хармонизираното поле.

Поради това в чл. 12 трябва ясно да се разграничат забраните, които произтичат пряко от чл. 5 от Акта за изкуствения интелект, от евентуални самостоятелни национални ограничения. За всяко допълнително ограничение следва да бъдат посочени правното основание, преследваната легитимна цел и мотиви относно необходимостта и пропорционалността. При липса на такова основание съответната национална забрана следва да отпадне, вместо да се създава паралелен режим.

VIII. Национална сигурност и незаконно съдържание

Чл. 13, ал. 2 възлага задължение за предоставяне на информация на идентифицираните „системи“, без да определя задълженото лице. Не е установено дали за

всяка от категориите по ал. 1 информацията се предоставя от доставчика, внедрителя или оператора на платформата. Това разграничение е необходимо и когато лицето, използващо системата за административна оценка, не разполага с изходния код и данните за обучение.

Обхватът на чл. 13, ал. 1 не кореспондира с ал. 2 и 3. Ал. 1 включва както системи за препоръчване, така и системи за оценка при издаване на разрешения, лицензии, визи и при придобиване на гражданство. Същевременно информацията по ал. 2, точки 1 и 4 и методиката по ал. 3 се отнасят до системи за препоръчване. За системите по ал. 1, точки 2 и 3 остават неясни приложимите критерии за идентифициране и конкретното съдържание на изискваната информация.

Чл. 13, ал. 2 предвижда предоставяне на изходен код, техническа документация, информация за данните за обучение и параметри на моделите едновременно на Държавна агенция „Национална сигурност“ и на министерството след идентифициране на системата с акт на Министерския съвет. Достъпът до изходния код не е обвързан с мотивирано искане и преценка дали останалата информация е недостатъчна. При надзор по Регламент (ЕС) 2024/1689 тези гаранции са установени в чл. 74, параграф 13. Следва ясно да се разграничи самостоятелната мярка за национална сигурност, да се посочи целта, за която всеки от двата органа получава информацията, и да се ограничи обхватът ѝ до необходимото за тази цел. Предвидената в ал. 4 защита на търговската тайна не замества тази преценка.

Чл. 15, ал. 1, точки 1 и 2 въвежда забрани за публикуване на убедителни фалшификати, включително при липса на предварително съгласие на засегнатото лице. Предвидено е премахване на съдържанието със заповед по чл. 9 от Регламент (ЕС) 2022/2065, както и обжалване, което не спира изпълнението. Конкретна оценка изискват обхватът на забраните и условията на изключенията за сатира, пародия и критика на властта по ал. 4, с оглед свободата на изразяване и пропорционалността на ограниченията. Следва да се изясни и съотношението със задълженията за прозрачност по чл. 50 от Регламент (ЕС) 2024/1689.

IX. Използване на изкуствен интелект в публичния сектор

Чл. 20–23 въвеждат специален режим за внедряване и използване на ИИ от публичните органи. Необходимостта от правила за прозрачност, отчетност, човешки надзор и оценка на въздействието е безспорна, но проектът не следва да третира еднакво всички системи независимо от техния риск.

Проблем с разпределението на правомощията възниква при чл. 22, ал. 3, който възлага разрешенията по чл. 46 от Регламент (ЕС) 2024/1689 съвместно на министъра и Комисията за регулиране на съобщенията. Регламентът възлага това правомощие на орган за надзор на пазара, а нито министърът, нито комисията са определени като такива в чл. 5, ал. 1 от проекта.

Създаването на система за подпомагане на секторните политики по чл. 23 следва да бъде съпроводено с ясна уредба на администратора, категориите данни, достъпа, сроковете за съхранение, информационната сигурност и връзката с действащите системи за електронно управление. Необходимо е да се избегне изграждането на изолирана информационна система, дублираща вече съществуващи административни регистри и хранилища.

X. Изчислителни ресурси, стимули и развитие на модели

Чл. 24–28 съдържат мерки за предоставяне на изчислителни ресурси, насърчаване на разработването на модели, подпомагане на предприятията и създаване на помощни механизми. Тези политики следва да бъдат формулирани технологично неутрално и при прозрачни, обективни и недискриминационни критерии.

По чл. 25 конкретно уточнение е необходимо в ал. 4, т. 2, която задължава Висшия съдебен съвет да публикува „всички актове“, налични в съдебните информационни системи. Обхватът следва да съответства на чл. 64, ал. 1–4 от Закона за съдебната власт, включително отложеното публикуване на определени наказателни актове, обезличаването и публикуването без мотиви на актове по дела за гражданския или здравния статус на лицата. Предоставянето на съдебни актове за обучение на модели трябва да запази тези ограничения.

При предоставяне на публично финансирани изчислителни ресурси или други икономически предимства на предприятия трябва да бъде извършена оценка за приложимостта на правилата за държавните помощи по чл. 107 и 108 ДФЕС. Законът следва да предвиди в достатъчна степен критериите за достъп, но конкретните програми и финансови инструменти могат да бъдат уредени в съответните програмни актове.

По отношение на подпомагането на големи езикови модели на български език следва да се избегне нормативно предпочитание към конкретна технологична архитектура, доставчик или модел. Целта може да бъде формулирана като подкрепа за български езикови ресурси, данни, модели и инфраструктура при спазване на конкуренцията, авторското право и правилата за държавните помощи.

XI. Обучение на модели и авторско право

Чл. 29 общо квалифицира обучението на модели на изкуствен интелект като автоматизиран анализ на текст и информация. За правната сигурност следва да се разграничи определянето на дейността като автоматизиран анализ от условията за допустимо използване на защитени произведения и други обекти на закрила.

Препратката към чл. 26е и 26ж от Закона за авторското право и сродните му права обхваща два режима с различни условия. Следва да се запазят изискването за правомерен достъп, специалните условия за използване за научни цели и възможността

правоносителите да запазят правата си при общия режим. Самото използване на произведения за обучение на модел не замества изпълнението на тези условия.

XII. Деца и уязвими групи

Чл. 30–32 преследват засилена защита на деца и уязвими лица, но материята се пресича с Акта за изкуствения интелект, GDPR, DSA и специалното национално законодателство. Следва да се избягва създаването на нови понятия и забрани, които се припокриват с вече приложими режими.

За всяка национална мярка е необходимо да бъдат ясно определени адресатът, фактическият състав, компетентният орган и правната последица. Родителското съгласие не замества останалите изисквания към обработването, включително при използване на здравни данни. При обработване на лични данни на деца следва да се изхожда от GDPR и приложимите национални правила, а не да се създава паралелен общ режим само поради използването на ИИ.

XIII. Административнонаказателни разпоредби

В чл. 34, ал. 1, т. 1, буква „а“ и т. 2, буква „а“ установяването на нарушения по чл. 99, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2024/1689 е възложено едновременно на длъжностни лица от Министерството на иновациите и дигиталната трансформация и от Комисията за регулиране на съобщенията. Необходимо е да се разграничи обхватът на тяхната компетентност, за да се предотвратят паралелни производства за едно и също нарушение.

Чл. 34, ал. 1, т. 4 възлага на Комисията за защита на личните данни установяването на нарушения на забраната по чл. 32, санкционирани по чл. 33, ал. 6. В чл. 34, ал. 2 обаче не е посочен органът, който издава наказателните постановления въз основа на тези актове. Това несъответствие следва да бъде отстранено чрез изрично определяне на компетентния наказващ орган.

Чл. 33, ал. 7 предвижда санкции за нарушения на чл. 27 и 86 от Регламент (ЕС) 2024/1689, без в чл. 34, ал. 1 да е определен актосъставител за тези нарушения. Препратките към чл. 99, параграф 4 не запълват тази празнота, тъй като чл. 27 и 86 не са сред изброените в него разпоредби. Следва изрично да се определи кой установява тези нарушения.

XIV. Преходни и заключителни разпоредби и изменения в секторното законодателство

За всяко от измененията по § 1–32 следва самостоятелно да бъде установено неговото правно основание, необходимостта от национална регулация, съответствието му с Акта за изкуствения интелект и другото приложимо право на ЕС, както и дали съответната промяна действително е необходима в специалния закон.

По измененията в областта на електронното управление следва да се избегне създаването на паралелни регистри и информационни системи и да се гарантира

съответствие с действащата архитектура на електронното управление. По измененията в областта на киберсигурността трябва ясно да се разграничат AI инцидентите от киберинцидентите и да се предвиди координация между компетентните органи.

При измененията на Кодекса на труда и свързаното трудово законодателство следва да се отчете, че определени системи за управление на работници и служители попадат в режима на високорисковите системи по Приложение III на Акта за изкуствения интелект. Националната уредба може да предоставя допълнителни трудови гаранции в рамките на допустимото от правото на ЕС, но не следва да изменя европейската класификация на системите.

При измененията в Закона за нормативните актове, включително изискването да се отбелязва използването на системи с ИИ при изготвянето на проект на нормативен акт, следва да се прецени дали това задължение има самостоятелна нормативна стойност и каква е правната последица при неизпълнение. Ако целта е прозрачност на процеса, тя може да бъде постигната с по-прецизна формулировка, която да не поставя под съмнение валидността на акта само поради използването на технологичен инструмент.

Измененията, свързани с изборния процес, медийното съдържание и синтетичното съдържание, трябва да бъдат съпоставени с чл. 50 от Акта за изкуствения интелект и останалото приложимо европейско право. Следва да се избягва различна национална дефиниция на deepfake или въвеждането на паралелни задължения за обозначаване, когато същият въпрос вече е хармонизиран.

В здравеопазването е необходимо да се отчита едновременно Акта за изкуствения интелект и приложимото секторно продуктово законодателство за медицинските изделия. Националният закон може да урежда организацията на медицинската дейност и човешкия контрол, но не следва да създава втори режим на оценяване на съответствието на медицински системи с ИИ.

При измененията в Закона за обществените поръчки следва да се разграничат използването на ИИ като инструмент за подпомагане на възложителя и правните изисквания към самия предмет на обществената поръчка. Автоматизираното подпомагане не може да замести законовата отговорност на компетентния орган или комисията за крайното решение.

Сроковете по § 25–31 за приемане на подзаконови актове, стратегии, стандарти, програми и изграждане на системи следва да бъдат съобразени както с актуалните срокове по Акта за изкуствения интелект, така и с реално необходимия административен, технически и финансов ресурс. В § 32 влизането в сила на отделните разпоредби следва да бъде синхронизирано с приложимостта на съответните европейски норми, за да не се създава по-ранен национален материалноправен режим без достатъчно правно основание.

XV. Оценка на въздействието, административен капацитет и финансово обезпечаване

Предварителната оценка на въздействието следва да бъде допълнена с по-конкретна оценка на административната и финансовата тежест. Законопроектът възлага нови или разширени функции на значителен брой органи, предвижда регистри, регулаторна лаборатория, информационни системи, обучения, методики, контролни и санкционни дейности, както и мерки за предоставяне на ресурси и подкрепа.

При такъв обхват общо заключение, че не се предвиждат административни структурни промени, не е достатъчно само по себе си, за да установи наличието на необходим капацитет. Следва да бъдат оценени необходимите щатни бройки, експертни профили, техническа инфраструктура, бюджетни разходи, механизми за междуетовствен обмен и времето за изграждане на съответните системи.

Допълнително чл. 34 възлага установяването на нарушения по чл. 99, параграф 4 от регламента едновременно на длъжностни лица от министерството и от комисията, без разграничение на обхвата им. Не е достатъчно изяснено и взаимодействието им със секторните органи по чл. 5, ал. 1, което създава риск от припокриване на компетентности. Законопроектът съдържа редица елементи, които са необходими за изграждането на националната рамка по прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1689, включително определяне на компетентни органи, координационни механизми, регулаторна лаборатория, мерки за повишаване на уменията и правила за използване на ИИ в публичния сектор. Наред с това извършеният анализ показва съществени въпроси, които не са само редакционни или юридико-технически.

Част от проблемите засягат самата концепция на законопроекта и по-специално границата между националната законодателна компетентност и пряко приложимия режим на Регламент (ЕС) 2024/1689, разпределението на компетентностите между националните органи и въвеждането на допълнителни национални материалноправни задължения и ограничения.

Особено внимание следва да бъде отделено на чл. 3, чл. 5, чл. 8–16, чл. 20–23, чл. 29–34, както и на съответните изменения в секторното законодателство по преходните и заключителните разпоредби. По тези текстове е необходима не само редакционна корекция, а повторна оценка на правното основание, необходимостта и пропорционалността на предложената регулация.

Необходимо е да се извърши цялостна правна и институционална преработка на законопроекта, включително подробна съпоставка на всяка национална разпоредба с актуалната редакция на Регламент (ЕС) 2024/1689 и останалото приложимо право на Европейския съюз. При тази преработка националната уредба следва да се концентрира

върху въпросите, които правото на Съюза действително оставя в компетентността на държавите членки – определяне на компетентни органи, национални процедури, координация, правоприлагане и санкции – като се избягват повторното регулиране на пряко приложими европейски норми и създаването на паралелни или по-широки национални режими без ясно правно основание.

С уважение,

Ivan Rumenov ,
Vasilev 1
1

ИВАН ВАСИЛЕВ

Министър на иновациите и дигиталната трансформация