

Софийски Университет „Св. Климент Охридски“
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ НА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО“

Калина Орлинова Георгиева

**ПОВТОРНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ
СЕКТОР**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен
“ДОКТОР”

Професионално направление 3.6 Право
Докторска програма „Информационно право ”

Научен ръководител: Проф. д.ю.н. Вихър Кискинов

Рецензенти: 1. Проф. д-р Тенчо Колев
2. Доц. д-р Ирина Цакова

София
2017 г.

Дисертационната работа съдържа 226 страници. Библиографията обхваща 240 източника, от които 58 заглавия на монографии и научни текстове, 79 заглавия на нормативни актове и официални документи, 62 съдебни акта и 41 електронни източника.

Дисертационната работа е обсъдена и насочена за защита от обединено научно звено, формирано от хабилитирани специалисти на катедра „Теория и история на държавата и правото” към Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“ на 13.12.2016 г.

Докторантът е записан в редовна докторантура в катедра „Теория и история на държавата и правото” към Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Изследванията по дисертационната работа са извършвани в Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Защитата на дисертационния труд ще се състои в открито заседание на научното жури на 29 март 2017 г. от 14 ч. в Конферентната зала на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в Методическия кабинет на Юридическия факултет и на интернет страницата на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

Съдържание

I. Обща характеристика на дисертационния труд	5
1. Актуалност на изследването	5
2. Цел и задачи на изследването	7
3. Предмет и обект на изследването	7
4. Методология на изследването	7
5. Обем и структура на дисертационния труд	9
II. Синтезирано изложение на дисертационния труд	11
Увод	11
Глава първа. Правна уредба на повторното използване на информация от общественния сектор	12
1.1. Терминологични бележки	12
1.2. Периодизация на нормативната уредба на повторното използване на информацията от общественния сектор.....	15
1.3. Ревизия на концепцията за повторно използване на информацията от общественния сектор в ЕС с Директива 2013/37/ЕС	16
Глава втора. Съдържание на повторното използване на информация от общественния сектор според международни и български нормативни актове.....	17
2.1 Въвеждане на Директива 2003/98/ЕО в българското законодателство.....	18
2.2. Правен режим на повторно използване на информацията от общественния сектор според действащото законодателство в Европейския съюз и България до 2015 г.	18
2.3. Резултати от приложението на режима на Директива 2003/98/ЕО	19
Глава трета. Отворени данни в България	19
3.1. Въвеждане на европейската нормативна уредба в България. ЗИД на ЗДОИ от 2015 г.	20
3.2. Отворените данни на практика. Портали за отворени данни	22
3.3. Отворени данни и други правни явления	22
Заклучение	23
III. Справка за приносните моменти в дисертационния труд	35
IV. Списък с публикациите в материята на дисертационния труд	36

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на изследването

Актуалността на разглеждания проблем се обосновава с липсата на цялостно правно изследване на института на повторно използване на информация от общественения сектор (ИОС).

Материята на повторно използване на информация от общественения сектор и свързаните с нея нови форми на предоставяне на информация променят средата за осъществяване на основното право на информация, като едновременно с това го развиват и обогатяват.

Повторното използване на информация от обществения сектор е източник на нова проблематика, засягаща обществените отношения между държавата и гражданите по повод предоставянето на информация, която се нуждае от юридическо регламентиране и научно-практическо разглеждане. Това обуславя **необходимостта** от задълбочен и систематичен анализ на тази тема.

На първо място, материята на повторното използване на информация от обществения сектор съдържа неизследвани аспекти по отношение на влиянието ѝ върху демократичните процеси. Повторното използване на информация от обществения сектор предоставя възможност на гражданите за компетентното им участие в демократичните процеси и задължава държавата да отговаря пред тях за своите действия. Темата за повторното използване на ИОС и отварянето на тези данни е във взаимовръзка с електронното управление. Именно развитието на електронното управление дава необходимия стимул за увеличаването на количеството и подобряване на качеството на събираната и създавана информация, която да бъде общодостъпна и използвана повторно. На свой ред, повторното използване на ИОС допринася за цялостно изграждане на информационните технологии на електронното управление, чрез многократно използване на информация, избягване на повторения на информация и др. Този процес обобщава динамичната връзка на двете материи.

На следващо място, от икономическа гледна точка информацията от обществения сектор представлява ресурс за производителите на нови продукти и

услуги, основани на нея, които са с добавена стойност спрямо получената в началото информация. По този начин повторното използване на информация от обществения сектор стимулира създаването на иновативни продукти или услуги. Затова то може да се разглежда и като една от предпоставките за развитието и функционирането на икономиката, основана на знанието. Това обуславя икономическите ползи от повторното използване на информацията от обществения сектор. Употребата на тази информация от своя страна изисква правната регламентация на нововъзникващите във връзка с нея обществени отношения.

Потенциалът на повторното използване на информация от обществения сектор е голям и непрекъснато расте. За неговото реализиране е необходимо създаването на правна сигурност по отношение на тези нови продукти и услуги чрез правната му регламентация. От гледна точка на настоящото изследване най-важно е именно влиянието на повторното използване на информацията от обществения сектор върху развитието на правото. От една страна нововъзникващите обществени отношения, свързани с него налагат създаването на нови правни институти и детайлизирането на съществуващата правна уредба, а от друга, то потенциално може да оказва влияние върху всички публичноправни институти, в т. ч. от конституционното, административното, финансовото право и др.

Динамичното развитие на обществените отношения в информационното общество и увеличаващия се обем на действия на държавата, протичащи във виртуалната среда, налагат и постепенното доразвиване на института на повторно използване на информация от обществения сектор. Новият режим на предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване формира концепцията за отворени данни. Тя надгражда тази за повторно използване на информация от обществения сектор и се основава на изцяло новия принцип за публикуване на всяка информация, създавана, събирана и съхранявана от организациите на обществения сектор. По този начин се гарантира възможността за повторното ѝ използване за търговски и нетърговски цели. В изпълнение на този нов правен принцип се въвеждат и редица нови задължения за организациите от обществения сектор, които са естествено продължение на досега съществуващите и които съответстват на развитието на обществените отношения в материята.

2. Цел и задачи на изследването

Целта на изследването е да бъдат анализирани от юридическа гледна точка повторното използване на информация от обществения сектор и отворените данни, като се обобщи развитието на правната регламентация и се представи аналитичен обзор на правната уредба на материята в ЕС и в България.

За постигането на тази цел са поставени следните изследователски **задачи**:

1. Анализ на правната уредба на повторното използване на информация от обществения сектор.
2. Проследяване на развитието на концепцията за повторно използване на този тип информация чрез извеждане на периодизация на нормативната уредба на повторното използване на информацията от обществения сектор.
3. Дефиниране на понятието за повторно използване на информацията от обществения сектор и въвеждане на теоретично разграничение между понятията обществена информация и информация от обществения сектор.
4. Систематизиране на процеса на възникване и утвърждаване на концепцията и извеждане на работна дефиниция за отворени данни.
5. Формулиране на препоръки за процеса на отваряне на данните в България, съобразно настоящите условия и направените чрез анализа в изследването изводи.

3. Предмет и обект на изследването

Обект на изследване е повторно използване на информация от обществения сектор.

Предмет на изследване е нормативната уредба на повторно използване на информация от обществения сектор и процеса на отваряне на данните от обществения сектор.

4. Методология на изследването

В процеса на работа по дисертационния труд е използвана система от **методите** на анализ и синтез, резултати от емпирични изследвания и приложения на отворени данни, методите на системните изследвания, индуктивни и дедуктивни методи, сравнителен анализ, сравнително-правен метод, методът на сравнителните таблици, систематично, езиково, историческо и теологично тълкуване.

В дисертационния труд материята на повторно използване на информация от общественения сектор е разгледана с оглед следните **ограничения**:

- Изследването се ограничава времево в периода 1998 – 2015 г. Началният момент на този период е обусловен от първият международен акт, в който откриваме легална дефиниция за информация от обществения сектор. Крайният момент на изследването е въвеждането в българското законодателство на Директива 2013/37/ЕС за изменение на Директива 2003/98/ЕС относно повторното използване на информация от обществения сектор.
- Събраната и анализирана съдебна практика за достъп до информация, необходима за изясняването института на ИОС, е от периода 2002 – 2015 г. Причината за това да бъде анализирана практика относно достъп до информация за този период е, че първият и единствен предмет на правна регулация на Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от 2000 г. до 2007 г. е обществената информация. Разгледаната съдебната практика относно ИОС е за периода от 2007 г., когато този институт допълва предмета на ЗДОИ, до декември 2015 г., когато влизат в сила измененията на ЗДОИ относно отворените данни.
- Материята на повторното използване на информацията от обществения сектор граничи с тези за защита на личните данни и правата на интелектуална собственост. Нормативната уредба относно повторното използване на информация от обществения сектор строго постановява, че нейният обхват оставя встрани тези две материи и затова в настоящия труд те също няма да бъдат засягани.
- Предоставянето на информация от обществения сектор за повторно използване чрез интернет сайт, включва само европейския и българския портал за отворени данни, защото тяхното изграждане и развитие илюстрира практическото приложение на приетата след 2013 г. нормативна уредба в ЕС и България.

В рамките на изследването са синтезирани резултати от научни разработки на признати български и чуждестранни изследователи, доклади и официални документи на авторитетни европейски и международни институции. Изследваната нормативна уредба, регулираща повторното използване на информация от обществения сектор, обхваща международни актове, актове на първичното и вторичното право на ЕС, български нормативни актове и съдебна практика.

Спецификата на материята и развитието на изследваните отношения във виртуалната среда налагат използването и на множество интернет базирани източници на информация – портали за отворени данни, платформи, бази данни и официални сайтове на институции и организации от общественения сектор.

6. Обем и структура на дисертационния труд

Дисертацията е в обем от 227 страници. Справката за литературните източници съдържа 240 източника, от които 58 заглавия на монографии и научни текстове, 79 заглавия на нормативни актове и официални документи, 62 съдебни акта и 41 електронни източника. Бележките под линия са общо 212 на брой.

С оглед избрания изследователски подход „обект – анализ – оценка – съпоставка – извод”, дисертационният труд се състои от увод, три глави, разделени на параграфи, заключение и използвана литература.

Съдържанието на дисертационния труд включва:

Увод.....	4
ГЛАВА ПЪРВА ПРАВНА УРЕДБА НА ПОВТОРНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР	10
I. Терминологични бележки	10
II. Периодизация на нормативната уредба на повторното използване на информацията от общественения сектор	14
1. Етап без правна регламентация на информация от обществения сектор.....	16
2. Първи период на развитието на концепцията за информация от обществения сектор.....	24
3. Правна уредба на повторното използване на информация от обществения сектор в нормативните актове на ЕС. Втори период на концепцията за информацията от обществения сектор.....	34
4. Новата международна и европейска правна уредба на отворените данни.....	42
III. Ревизия на концепцията за повторно използване на информацията от обществения сектор в ЕС с Директива 2013/37/ЕС	46
1. Дискусия за отворени данни. Приемане на новата правна рамка за повторно използване на информация от обществения сектор.....	46
2. Понятие за отворени данни.....	55
3. Концептуални, понятийни и технически новости в материята на повторното използване на информацията от обществения сектор от 2013 г.....	58
ГЛАВА ВТОРА СЪДЪРЖАНИЕ НА ПОВТОРНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР СПОРЕД МЕЖДУНАРОДНИ И БЪЛГАРСКИ НОРМАТИВНИ АКТОВЕ .	79
I. Въвеждане на Директива 2003/98/ЕО в българското законодателство	80
1. Транспониране на Директива 2003/98/ЕО в страните членки.....	80
2. Транспониране на Директива 2003/98/ЕО в България	81

II. Правен режим на повторно използване на информацията от обществения сектор според действащото законодателство в Европейския съюз и България до 2015 г.	87
1. Понятията обществена информация и информация от обществения сектор според ЗДОИ	88
2. Принципи за повторното използване на информация от обществения сектор	114
3. Субекти на правото на повторно използване на информация от обществения сектор	117
4. Задължени субекти.....	123
III. Резултати от приложението на режима на Директива 2003/98/ЕО.....	135
1. Последици на ниво ЕС	135
2. Оценка на повторното използване на информация от обществения сектор от 2007 г. до 2011 г. в България.....	138
ГЛАВА ТРЕТА ОТВОРЕНИ ДАННИ В БЪЛГАРИЯ.....	1465
I. Въвеждане на европейската нормативна уредба в България. ЗИД на ЗДОИ от 2015 г.....	145
1. Промени в легалните дефиниции относно информация от обществени сектор.....	148
2. Промени в ЗДОИ, засягащи едновременно повторното използване на информация от обществения сектор и достъпа до обществена информация	152
3. Съобразяване на ЗДОИ от 2015 г. с ръководните изисквания на Директива 2013/37/ЕС.....	157
4. Незасегнати в ЗДОИ области в материята на повторно използване на ИОС	171
II. Отворените данни на практика. Портали за отворени данни	175
1. Портал за отворени данни на Европейския съюз.....	177
2. Българския Портал за отворени данни.....	181
III. Отворени данни и други правни явления.....	188
1. Връзка на отворените данни с други политики на ЕС.....	188
2. Връзка на отворените данни с демократичните процеси	191
3. Приложение на материята на повторното използване на информацията от обществения сектор в електронно управление в България	198
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	204
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА.....	214

II. СИНТЕЗИРАНО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода е формулирана основната теза в дисертацията, че вследствие на определена обществена и правна динамика, проявила се в рамките на кратък период от време, се формират нови взаимосвързани правни институти – достъп до обществена информация, повторно използване на информация от обществения сектор, отворени данни. Те се основават на правото на информация и едновременно с това го развиват и обогатяват съдържателно и процедурно. Между тези правни институти съществуват множество логически връзки и зависимости, които следва да бъдат анализирани и обобщени от позициите на правото, тъй като разглежданите нововъзникнали правоотношения изразяват качествено ново развитие на демократичните процеси в информационното общество и разширяват обхвата на правната уредба в разглежданата област.

В увода са посочени следните изследователски **хипотези**:

1. Правото на повторно използване на информация от обществения сектор е самостоятелен правен институт. Той притежава специфични черти, голям потенциал за обществено и правно развитие, а осъществяването му обхваща публичноправни и частноправни институти.

2. Нормативната уредба у нас, създадена след въвеждане на европейската директива, се нуждае от доразвиване на някои нейни съществени качества, включително на процедурните за повторно използване на информация от обществения сектор.

3. Обхватът и съдържанието на понятието за обществена информация според Закона за достъп до обществена информация е недостатъчно формално определено, което е причина за затрудненото му тълкуване от страна на правоприлагащите органи.

4. Институтът на отворените данни обогатява правото на информация, като едновременно с това развива и надгражда правото на достъп до обществена информация и повторното използване на информация от обществения сектор, придавайки им нови съдържателни и нормативни елементи, въвеждащи задължение за предоставяне на ИОС на неограничен кръг субекти.

Глава първа. Правна уредба на повторното използване на информация от общественения сектор

Глава Първа разглежда изграждането на концепцията за отворени данни от нормативна гледна точка, което позволява да се открият същностните ѝ качества. За тази цел се проследява развитието на правната регламентация на повторното използване на информация от общественения сектор и се анализират приетите нови международни нормативни документи в материята, формиращи актуалната правна регламентация на повторното използване на информацията от общественения сектор.

Изследвани са нормативните основи на отворените данни като концепция – правото на информация, правото на добра администрация, достъпът до обществена информация и повторното използване на информация от общественения сектор.

Чрез този анализ се подчертават значимите промени в правния режим на повторно използване на информацията от обществения сектор, обхващащи ръководните принципи, определящи достъпа до данните на минимална цена и предвижданият регулаторен механизъм. Съвкупността от тези новости изгражда правото на повторно използване на информацията от обществения сектор от гледна точка на концепцията за отворени данни.

1.1. Терминологични бележки

Спецификата на материята на повторното използване на информацията от обществения сектор и свързаните с нея понятия налагат въвеждането на терминологични разяснения, които съответстват на нуждите на дисертационния труд.

Бележките обхващат основните понятия, свързани с понятието за „информация“, основен термин на изследването. Заедно с него, на принципа от по-общото към по-частното са разгледани термините „правна информация“, „информация, която държавата създава“, в нейните разновидности – „обществена информация“ и „информация от обществения“ сектор. Така се достига до понятието за „данни“, необходимо за по-нататъшното му приложение в разглеждането на отворените данни.

В ЗДОИ са въведени двете понятия относно държавната информация – „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“. Те са основните типове информация, с които държавата се разпорежда и са регламентирани в Закона за достъп до обществена информация, обнародван през 2000 г. Първоначално законът

обхваща достъпа до обществената информация, но през 2007 г., след приемане на европейско законодателство относно повторното използване на информация от обществения сектор, той е изменен и допълнен с втория си дял относно информацията от обществения сектор. В тази му част законът претърпява още промени, свързани с концептуалните изменения в европейската нормативна рамка на правото на повторно използване на информация от обществения сектор (Public sector information). Информацията, която е свързана с повторното използване е информация от обществения сектор.

Според действащите европейски и български нормативни актове информация от обществения сектор е всяка информация, обективирана върху хартиен, електронен или друг носител, включително съхранена като звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор. Този вид информация включва не само структурирана информация, но и необработени данни, бази данни, метаданни към информация и др., които се създават, съхраняват и предоставят от организациите от обществения сектор по повод извършването на задачите им. Ето защо темата се намира в непосредствена връзка с материята на електронното правителство, електронното правосъдие, електронното здравеопазването и пр.

Понятието „повторно използване на информация от обществения сектор” е въведено в Директива 2003/98/ЕО и впоследствие възприето от Закона за достъп до обществената информация. Според чл. 2а от ЗДОИ повторно използване е използването от страна на физически или юридически лица на информация, притежание на институциите в обществения сектор, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената задача, за която тя е била създадена.

По повод повторното използване на информация от обществения сектор, понятието информация може да бъде заменено с термина данни, както се случва в някои официални документи (напр. Харта за отворените данни на Г8). Понятието данни се използва все по-често, тъй като интерес представлява не само свързаната информация, но и различни видове данни, които съдържат информация в необработен вид. Информацията представлява данни, обработени с конкретна цел или структура от концептуално свързани данни относно дейността на задължените субекти. Данните могат да представляват отделни записи на факти, като например записи за

температурата в София за определен период. С това по-широко от информация значение понятието данни е водещо по отношение на концепцията за т. нар. „свободно достъпни“ или „отворени“ данни, изчерпателно разгледаната в дисертацията.

Терминологията на информацията от обществени сектор борави с „повторно използване“ и „повторна употреба“ като еквивалентни понятия. Повечето актове на вторичното право на ЕС в своя превод на български език на съдържат термина повторна употреба. В дисертационния труд е избран терминът повторно използване, тъй като българският Закон за достъп до обществена информация „уредва обществените отношения, свързани с повторното използване на информация от обществения сектор“ (чл. 1 ЗДОИ).

От легалните дефиниции по ЗДОИ за информация от обществения сектор и за повторно използване на такава могат бъдат изведени следните основни характеристики на основното за настоящия труд понятие „повторно използване на информация от обществения сектор“:

- Понятието „повторното използване на информацията от обществения сектор“ е изградено от две съставни понятия: „информация от обществения сектор“ и „повторно използване“.
- Негов обект е информацията, събирана или създадена от организация от обществения сектор в рамките на нейните правомощия.
- Носителят на информация може да е хартиен, електронен или друг носител, включително във вид на звукозапис или видеозапис. Също така, това може да е документ или част от документ.
- Информацията, която е на разположение на организациите от обществения сектор, е общодостъпна за повторно използване.
- Повторното използване може да се прилага за всякакви цели – търговски или нетърговски.
- Единствено ограничение за целите на повторно използване е то да бъде различно от първоначалната цел, за която е била създадена в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор.

1.2. Периодизация на нормативната уредба на повторното използване на информацията от общественения сектор

В тази част на изследването са анализирани и систематизирани основните източници на правото, които изграждат нормативната рамка на повторното използване на информацията от общественения сектор.

Правото на повторно използване на информацията от обществения сектор е явление в развитието на правната наука от края на XX век, закрепено в нормативната уредба в началото на XXI век. То се развива динамично в рамките на последните 15 години. Бързият напредък на материята неминуемо се свързва с приемането на нормативни актове, уреждащи специфични правоотношения, и произтича от развитието на информационното общество, в което основно благо и разменна валута е именно информацията, независимо от нейния източник и форма. От юридическа гледна точка повторното използване на информацията от обществения сектор представлява научен интерес от момента на въвеждане на правната рамка, регламентираща за пръв път този институт на правото.

Етапите на развитие на нормативната уредба на повторното използване на информацията от обществения сектор са систематизирани, като класификацията се основава на характеристиките на правото на повторно използване на информацията от обществения сектор и хронологичното развитие на материята. Условно въведената периодизация се състои от *четири основни етапа* на развитие на правото и на нормативната уредба на материята и включва *три периода* на развитие на концепцията на повторно използване на информацията от обществения сектор.

Нормативните актове, които регламентират материята на правото на информация и на правото на повторното използване на ИОС са представени хронологично в тази част на изследването. Категоризирани от гледна точка на техните автори, те условно могат да се разделят на международни, европейски и национални актове. Международните актове включват международни договори, конвенции на ООН, актове на Съвета на Европа, актове на страните членки на Г8 и др. Европейските актове обхващат актове от първичното и вторичното право на ЕС, в това число Договора за функциониране на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейския съюз, регламенти, директиви, решения, препоръки и др. По своята правна сила, някои от тези актове са със задължителен, а други са с незадължителен, препоръчителен характер.

Краят на 90-те години дава началото на нормативното закрепване на концепцията за информация от обществения сектор и постепенно до 2003 г. се обособява понятието за правото на нейното повторно използване. Така се стига до средата на 2013 г., когато за това ново право са не само предвидени, но и са ревизирани собствените му специфичен обект, самостоятелни процедура и гаранции. В България тази материя се развива след 2014 г. с цел отразяване на европейските и международни препоръки, като това развитие обхваща периода 2014- 2015 г.

Анализирани са взаимовръзките между възникналите нови правни институти на достъп до обществена информация, повторно използване на информация от обществения сектор и отворени данни, обосноваващи необходимостта от тяхната правна уредба. Изследваните нормативни актове относно трите материи формират зависимостите между тях.

На първо място, и трите разглеждани правни институти произлизат от основното правото на информация. Чрез тяхното възникване и нормативно регламентиране правото на информация се развива и обогатява от съдържателен и процедурен аспект.

Логиката на последвалото развитие на тези институти (и прехода им от един към друг) се основава на възникването на всеки един институт като надграждащ предходния, който от своя страна еволюира и продължава своето самостоятелно съществуване.

1.3. Ревизия на концепцията за повторно използване на информацията от обществения сектор в ЕС с Директива 2013/37/ЕС

Тази част представя основните насоки за промяна на режима на повторно използване на информация от обществени сектор. Разглежда се прехода от повторно използване на информация от обществения сектор към концепцията за отворени данни в правото на Европейския съюз. Именно този правопорядък полага основите на правната рамка в материята на повторно използване на информация от обществения сектор, която по-късно е въведена в България.

В тази част на дисертационния труд е предложена работна дефиниция за отворени данни, която съдържателно обхваща новостите в правната регламентация. Разликата между досега използвания термин за повторно използване на информация от обществения сектор и отворени данни се състои в новия цялостен механизъм на

предоставяне на данните. Той включва, от една страна, същностни и концептуални изменения, които са водещи в развитието на материята. От друга страна, те следва да се гарантират чрез множество технически изисквания към процеса на предоставяне на информация. В този смисъл техническите и концептуални предпоставки за повторното използване на информацията от обществения сектор са свързани и следва да намерят своята кохерентна нормативна уредба и в България.

Глава втора. Съдържание на повторното използване на информация от обществения сектор според международни и български нормативни актове

В Глава Втора е анализиран действалият до 2013 г. в ЕС и до 2015 г. в България правен режим на повторно използване на информация от обществения сектор, като за целта са дефинирани същностните разлики на института с този на достъп до обществена информация.

Достъпът до обществена информация е институт, който предхожда хронологично повторното използване на информация от обществения сектор и е основа за него. В процеса на развитие на института на достъпа до информация се установява, че основният принцип при него – еднократното предоставяне на информация, не е способен да отговори на нуждите на гражданите, тъй като постепенно се налага многократно използване на информацията. Поради тази причина развитието на използването на информацията прераства в повторно използване. Въпреки че започват самостоятелно развитие, двата института имат родова връзка помежду си – правото на информация, което те надграждат и задълбочават.

Двете понятия се различават според целите, за които може да се ползва информацията, принципите и процедурите, по които информацията се предоставя на гражданите.

На следващо място е изследвано и анализирано повторното използване на информация от обществения сектор. Основната част от анализа тук обхваща съдържанието на повторното използване на информация от обществения сектор според европейската и българската правна регламентация. Изследвана е съдебната практика по приложение на основните характеристики на този вид информация и е наблегнато на разграничението ѝ от обществената информация.

2.1 Въвеждане на Директива 2003/98/ЕО в българското законодателство

Тази част е посветена на обсъжданията по време на процеса на транспониране на Директива 2003/98/ЕО в ЗДОИ, което позволява в Глава Трета да бъде разгледано приемането на следващите промени в Закона през 2015 г. и да бъде направен паралел в процесите.

Българският закон следва основните понятия и принципи, възприети от Директива 2003/98/ЕО. Особеностите в ЗДОИ спрямо Директивата, доколкото съществуват, доразвиват основно процедурните изисквания към повторното използване на информацията от общественения сектор и засягат сроковете за отговор дали ще бъде предоставена информация, формата на предоставяне, заплащането и т.н.

2.2. Правен режим на повторно използване на информацията от общественения сектор според действащото законодателство в Европейския съюз и България до 2015 г.

Систематизирано е приложимото право и с помощта на анализ на действащата нормативна уредба се очертава правния режим на повторното използване на информацията от обществения сектор за търговски и нетърговски цели.

Първо е представено понятието за повторно използване на информация от обществения сектор, по повод дефинирането на обекта на изследване и въвеждане на ограничения на изследването. То е разгледано в съпоставителен план с понятието за достъп до обществена информация.

На следващо място са разгледани принципите, които регулират материята на информацията от обществения сектор.

Третата част на параграфа е посветена на лицата, които имат субективни права по отношение на повторно използване на информация от обществения сектор, обхватът на кръга от субекти на правото и изключенията от приложението на ЗДОИ.

В последната част е разгледан един от основните въпроси по отношение на информацията от обществения сектор, а именно задължените да я предоставят субекти, като е представена богатата съдебна практика на българските съдилища по този въпрос.

Анализът на правния режим на повторното използване на информацията от обществения сектор по тези основни точки се основава на подробно проучване на

основните европейски нормативни актове в областта и българския ЗДОИ, след което се разглеждат принципните положения от нормативната уредба с оглед съдебната практика в България от 2007 г. до 2015 г. – периода от началото на въвеждането на повторно използване на ИОС в българската нормативна уредба до промените в ЗДОИ от края на 2015 г.

2.3. Резултати от приложението на режима на Директива 2003/98/ЕО

Обобщени са последиците от действието на първата правна рамка за повторно използване на ИОС – Директива 2003/98/ЕО в България и ЕС. Основните дискуссионни въпроси, изтъквани и като слаби места на Директивата, се отнасят до обхвата, таксите и лицензирането на данните, определението и цифровия формат на разположение на потребителите, практическите мерки като необходимостта от повишаване на осведомеността чрез националните уеб портали и последици от промените, които вече са били извършени и пречките, които все още съществуват.

Тези въпроси се поставят и в България, като се добавят и такива, породени на национално ниво. Въпреки че законодателството по отношение на повторното използване на информацията в България е адаптирано към европейската правна рамка, проблемите все още стоят и трудно ще бъдат преодоляни на практика поради финансови и кадрови проблеми. Въвеждането на директивата представлява препятствие само по себе си поради ограничения институционален капацитет на българската администрация. Към това се добавят и слабата активност на евентуалните ползватели на информация за търговски цели в лицето на създателите на приложения например, както и липсата на политическа ангажираност на високо политическо равнище.

Глава трета. Отворени данни в България

В Глава Трета се проследява нормативното въвеждане на отворените данни в България от края на 2015 г., като се набляга на практическото приложение на материята и на нейните връзки със сходни правни проблематики.

В тази глава се извежда и акцентира върху непосредствения характер на връзката между нововъзникналите обществени отношения, свързани с достъпа до информация, повторното използване на информация от общественния сектор и отворените данни и необходимостта държавата да реагира, създавайки адекватна правна регламентация.

Теоретичната обосновка на тази реакция следва да се съобрази с характера на възникналите отношения, и най-вече с тяхната специфика от гледна точка на протичането им във виртуалната среда. Това позволява практическото реализиране на потенциалните ползи на нововъзникналите правни институти по отношение на развитието на икономика, базирана на знанието и на процесите в демократичното общество.

За отварянето на данните се предвиждат законови и извънзаконови мерки. Законите средства включват цялостния режим на предоставяне на отворени данни, принципите, които го ръководят, правата и задълженията на субектите на правото, техническите изисквания към отворените данни. Въвеждането на концепцията за отворени данни в България става с транспонирането на Директива 2013/37/ЕС като изменение и допълнение на ЗДОИ, което е разгледано в началото на главата. Систематизирани са основните нови задължения за българската администрация, като е отделено внимание на измененията в теоретичната основа на понятието за информация от обществения сектор и свързаните с него легални дефиниции.

В тази глава от дисертационния труд се извежда приложния характер на материята на повторното използване на информацията от обществения сектор. Съвременното му състояние в етапа на отворените данни е сфера, която има сложен технически характер, изискващ още по-комплексна правна уредба на национално ниво за страните членки на ЕС. Практическите мерки за отваряне на данните включват създаването на портали за отворени данни (на европейско и национално ниво), които са представени по-нататък в главата, заедно с правната му регламентация в България.

В края на главата са очертани и някои от основните правнорегламентирани обществени отношения, свързани с отворените данни, в контекста на развитието на информационното общество и демократичните процеси – електронната демокрация и електронното управление.

3.1. Въвеждане на европейската нормативна уредба в България. ЗИД на ЗДОИ от 2015 г.

С оглед основната структура на изследването, в тази част са представени теоретични и концептуални промени в правната регламентация, наложени от развитието на обществените отношения в материята на отворените данни. Разгледани

са законодателните измерения на отварянето на обществените данни – в Директива 2013/37/ЕС и в ЗДОИ в България.

Те са групирани според основанието за промените като критерий за изменение на Закона за достъп до обществена информация.

Първата група промени обхваща система от нови легални дефиниции, свързани с повторното използване на информация. Промените засягат легалните дефиниции на информация от обществения сектор и дефиницията на материален носител; пояснява се понятието за документ и към легалната дефиниция на ИОС се въвежда ново задължение за предоставяне на информацията от обществения сектор по електронен път. Промените в тази група не са продиктувани от приемането през 2013 г. на Директивата за отворени данни.

На второ място можем да поставим групата промени, която се отразява общо на двата режима за регулиране на информацията, регламентирани в ЗДОИ – достъпа до обществена информация и повторното използване на информация от обществения сектор. Сред тях са актуалността на информацията, задължителният годишен отчет за постъпилите заявления за информация и др., които са разписани в частта за достъп до информация. Тези промени засягат предоставянето на информация на електронен адрес, използването на стандартни условия за предоставянето на информация и др. Част от тези промени също са приети по повод въвеждането на Директива 2013/37/ЕС, без да са в пряка връзка с нея.

В отделна, трета група могат да се обособят промените в режима на повторно използване на ИОС, които пряко въвеждат Директива 2013/37ЕС. Те се отразяват в процедурата за предоставяне на ИОС. По своята последователност тя не се променя. Спазват се същите етапи, като режимът се допълва съдържателно в засегнатите от промените области – обхват на нормативната регламентация, основен принцип за предоставяне на ИОС, таксуване на заявителите, формати на предоставяне на информацията, стандартни условия за предоставяне. Тук се включват принципът за активно публикуване на информация от страна на администрациите, машинночетимият формат, отвореният формат, официалният отворен стандарт и безплатното предоставяне на информация по правило. Всички тези изисквания се прилагат от 2015 г. по отношение на библиотеки, музеи и архиви. Те се считат за задължени субекти по ЗДОИ.

3.2. Отворените данни на практика. Портали за отворени данни

Всички разгледани в дисертацията правни, нормативно закрепени изисквания към отворените данни, се обобщават в изграждането на отворени портали за предоставянето на информация от обществения сектор. Техническите изисквания към отварянето на данните от обществения сектор са функция на правното действие и връзките, които трябва да се изградят между тях, на база на юридическата страна на материята.

Порталите дават пряка възможност отворените данни да са видими и достъпни за правните субекти. Порталите за отворени данни не са задължителни според Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор. Те представляват практически мерки за отваряне на данните, които държавите преценяват как да уредят. Порталите за отворени данни са уеб базирани интерфейси, които съдържат записи с метаданни за масиви от данни, публикувани за повторно използване, т.е. най-вече свързани с информация в необработен вид, данни в числа и текстови документи.

Порталите за отворени данни са важен елемент на инициативите за отворени данни. Освен че предлагат лесен достъп до публикуваните данни, те са и катализатор за публикуването на повече и по-добри като качество данни. За администрации, задължени или желаещи да разпространяват своите данни, порталите предлагат предимството на осигуряване на публичен достъп без да е необходимо да се отговаря на многобройните индивидуални заявления за достъп до информация.

3.3. Отворени данни и други правни явления

В тази част е изведено мястото на материята на повторното използване на информация от обществения сектор във виртуалната правна среда и се очертават връзките на разглежданата тема с други правни явления.

Вниманието е насочено към някои от по-важните приложения на отворените данни, по-конкретно – към отвореното управление и електронната демокрация. В прегледа на свързаните с материята данни се очертават връзка на материята, които възникват още при приемането на Директива 2003/98/ЕО.

Заклучение

Дисертационният труд разглежда повторното използване на информацията от обществения сектор от юридическа гледна точка и заедно с това проследява развитието на правната регламентация, за да изясни повторното използване на информацията от обществения сектор като научно понятие и да представи аналитичен обзор на правната уредба на материята в ЕС и в България.

Нормативната регламентация на повторното използване на информация от обществения сектор, което е гарантирано право за гражданите и съответно задължение за администрацията, се свързва с развитието на правната уредба, произтичаща от напредъка на информационното общество. На основа на тази нормативна уредба се изгражда концепцията за отворени данни.

Изследването обобщава нормативните източници и синтезира проблемите в материята и разглежда новостите, закрепени в европейската законодателна рамка и отражението им в българското законодателство, съпоставяйки ги от понятийна, съдържателна и процедурна гледна точка.

Правото на повторно използване на информация от обществения сектор е правен институт, който притежава специфични черти, голям потенциал за обществено и правно развитие, а осъществяването му обхваща публичноправни и частноправни институти. Динамичното развитие на обществените процеси, навлизането на новите информационни и комуникационни технологии и все по-голямото значение на виртуалната среда налагат създаването на единна правна рамка за повторното използване на информацията от обществения сектор, която да осигурява в достатъчна степен условия за максималното използване на потенциала на данните от обществения сектор. С цел проверка на *хипотеза първа* от увода в дисертацията е проследено развитието на концепцията за повторно използване на този тип информация чрез извеждане на периодизация на нормативната уредба на повторното използване на информацията от обществения сектор. развитието на материята на информацията от обществения сектор създава законови гаранции за частния сектор при развитие на услуги с добавена стойност въз основа на повторно използване на информация от обществения сектор. Условно могат да се обособят четири етапа на развитие на

правната уредба и съответно периоди на развитие на повторно използване на информацията от общественения сектор като концепция.

В началния етап, обхващащ периода до 1998 г., липсва нормативна уредба, в която да са закрепени понятията както за информация от обществения сектор, така и за повторното ѝ използване. Източници за правото на използване на информацията от обществения сектор по това време са нормативните актове, относими към правото на информация и свободата на изразяване на мнение или правото на добра администрация.

Във втория етап на правна регламентация (периода 1998 – 2003 г.) са приети редица международни и европейски нормативни актове, които от една страна въвеждат понятието за информация от обществения сектор под формата на термините „информация” или „документ”, а от друга уреждат достъпа до документи на организации от обществения сектор. От гледна точка на развитието на концепцията за повторно използване на информацията от обществения сектор, от този момент изобщо може да се говори за такава информация и затова този етап на нормативната уредба може да бъде разглеждан като първи период на концепцията за информация от обществения сектор.

Третият етап на правна регламентация трае едно десетилетие – от 2003 г. до 2013 г., и обхваща действието на Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информация от обществения сектор, регламентираща повторното използване на информация от обществения сектор не само по отношение на институциите на ЕС, но и в рамките на държавите членки. След приемането на Директивата за ИОС тази нормативна рамка спомага за хармонизирането на режима на повторно използване на ИОС в Европа и в България. С Директивата държавите членки се насърчават да предоставят на разположение колкото се може повече информация от обществения сектор за повторно използване. Този документ е и опит за премахване на препятствията пред повторно използване на информация от обществения сектор в целия ЕС.

Сред основните причините за неуспеха на Директива 2003/98/ЕО в европейски план са липсата на задължение да се публикува всяка информация, която не е защитена от закон; предоставянето изцяло на организациите от обществения сектор функция по решаване на въпроса коя информация е достъпна; съпротивата от страна на органите от обществения сектор да намаляват своите приходи от такси; твърде общо

регламентираните материи на защита на лични данни и авторски права; високите цени за предоставяне на информацията; липсата на достъп до машинночетими формати; ниското ниво на дигитализация в администрацията; възможностите за появата на монополи по отношение на информацията от обществения сектор в лицето на организациите от обществения сектор и др. Изисква се всички тези недостатъци на Директива 2003/98/ЕС да бъдат преодолени в съвременната правна уредба, за да се премине към концепцията за отворени данни, която се основава на изцяло нови принципи за публикуване на всяка информация създавана, събирана и съхранявана от организациите на обществения сектор, като по този начин се гарантира възможността за повторното ѝ използване за търговски и нетърговски цели. Концепцията е въведена в ЕС с Директива 2013/37/ЕС, която предоставя необходимия юридически механизъм, гарантиращ повторното използване на информация от обществения сектор.

Четвъртият етап на правна регламентация започва с влизането в сила на Директива 2013/37/ЕС през юли 2013 г. Общественият и икономическият потенциал на повторното използване на информация от обществения сектор не се обхваща напълно от нормативната уредба, въведена през 2003 г. Необходими са нови юридически механизми за регулация на материята, които изискват нови подходи. Те трябва да са предшествани от нови нормативни решения, които не са обхванати от Директива 2003/98/ЕО, но Европейският съюз установява необходимостта от тях. Целта на този период на развитие на концепцията за повторно използване на информацията от обществения сектор е да се премине към режима на отворени данни, който се основава на нови задължения за администрацията.

Терминът „отворени данни” се основава на понятието за ИОС и го доразвива. В същото време, той не е отразен в нормативната уредба като легална дефиниция. Преходът към отворени данни от нормативна гледна точка следва необходимостта от използването на информацията в обществено-икономически план и се осъществява чрез въвеждането на съвкупност от субективни права на ползвателите и юридически задължения за организациите от обществения сектор, променящи режима на повторно използване на информация от обществения сектор.

Преходът от материята на повторно използване на информация от обществения сектор към отворени данни създава условия за нови отношения между държавните органи и търговските дружества, налагащи прозрачност и отчетност на държавното

управление. За осъществяване на този преход са необходими смяна на начина на мислене и действие на администрацията, от една страна, а от друга – системно спазване на техническите изисквания към предоставянето на информацията. Двете страни са взаимосвързани и неизпълнението на която и да е от тях възпрепятства процеса на отваряне на данните.

Отворените данни са потенциална възможност за справяне с растящата нужда от разпространяване на информация. Затова именно можем да твърдим, че при наличието на подходящи технически и концептуални условия, отворените данни са механизмът за повторното използване на информация от обществения сектор като реализация на правото на информация.

В рамките на анализа на правната уредба на повторното използване на информацията от обществения сектор в дисертационния труд са формулирани заключения относно същността на понятието му и отграничаването му от близките до него понятия достъп до обществена информация и отворени данни. Обхватът и съдържанието на понятието за обществена информация според Закона за достъп до обществена информация е недостатъчно формално определено, което е причина за затрудненото му тълкуване от страна на правоприлагащите органи, което потвърждава *хипотеза трета* от увода.

Общата насоченост на достъпа до обществена информация и повторното използване на информация от обществения сектор е основа за някои техни общи характеристики. Според нормативно установеното в България от 2007 г. и в двата случая става дума за информация, събирана от държавни органи, финансирани от бюджета. В този смисъл, гражданите са заплатили предварително за нейното създаване и затова, като адресати на тази информация, имат право да я ползват. Субекти на правото на достъп до обществена информация и на правото на повторно използване на информация от обществения сектор са всички граждани на Република България. Те имат право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в ЗДОИ, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация. В кръга на субектите на правото влизат също чужденците и лицата без гражданство и всички юридически лица.

Наред с тези общи черти, двата института имат и редица различия, които обуславят необходимостта в съзнанието на юриста да се направи разграничение между двата вида правна информация. То е задължително, за да е ясно кои данни подлежат на свободен достъп и за да се премине към съвременния период на концепцията за повторно използване на информацията от общественния сектор – отворените данни.

Основният критерий за разграничение между двата вида информация е целта, за която двата вида информация се предоставят. В единия случай се предоставя достъп с конкретна цел – за формиране на мнение относно дейността на органите, а в другия не са посочени конкретни цели – те могат да са всякакви търговски и нетърговски цели. В този смисъл, това което отличава понятието обществена информация от понятието информация от общественния сектор, освен хронологичното им обособяване, е предназначението на съответната информация, целите, за които се иска достъпът или предоставянето за повторно използване. Повторното използване на информация от общественния сектор надгражда правото на достъп до информация чрез възможността за многократно използване на информацията.

Сред основополагащите разлики между двата вида информация е кръгът на задължените субекти за предоставяне на информация. Задължените субекти за информация от общественния сектор са по-тесен кръг лица от този за достъп до обществена информация и са обобщени в понятието организации от обществени сектор, което включва няколко конкретни групи обединения – държавни органи, органи на местно самоуправление и публичноправни организации.

Друга много съществена разлика между двата вида информация е, че правото на достъп до обществена информация продължава да бъде сред изключителните компетентности на държавите членки на ЕС, те са единствените, които могат да определят неговия режим. От 2003 г. повторното използване на информация от общественния сектор е в областта на споделена между ЕС и държавите членки компетентност. Тази промяна се извършва с приемането на акт на вторичното право на ЕС, който регламентира повторното използване на ИОС – Директивата 2003/98/ЕО.

Макар и теоретичното разграничение между двата института вече да е намерило своето нормативно регламентиране, техните общи черти и начинът, по който в ЗДОИ са формулирани обхватът и съдържанието на понятията за достъп до обществена информация и повторно използване на информация от общественния сектор затрудняват

тълкуването и прилагането на разпоредбите, което води до наличието на противоречива съдебна практика.

За проверка на *хипотеза втора* от увода е изследвана нормативната уредба у нас, създадена след въвеждане на европейската директива, и нуждата от доразвиване на някои нейни съществени качества, включително на процедурите за повторно използване на информация от обществения сектор.

Материята на ИОС в България се развива в посока отваряне на данните от обществения сектор, следвайки развитието на материята в европейски план. В дисертацията се обосновава логическата връзка между нововъзникналите обществени отношения, свързани с достъпа до информация, повторното използване и отворените данни и необходимостта държавата да реагира, създавайки адекватна правна регламентация. Теоретичната обосновка на тази реакция следва да се съобрази с характера на възникналите отношения, и най-вече с тяхната специфика от гледна точка на протичането им във виртуалната среда. Това позволява практическото реализиране на потенциалните ползи на нововъзникналите правни институти по отношение на развитието на икономика, базирана на знанието и на процесите в демократичното общество.

Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информация от обществения сектор е транспонирана в България през 2007 г. в Закона за достъп до обществена информация. Разпоредбите на ЗДОИ въвеждат Директива 2003/98/ЕО в компактни текстове чрез промяна в съществуващ вече закон, с поставяне на определенията от Директивата в началото на нормативния текст и в допълнителните разпоредби и с допълване на самостоятелен параграф относно повторното използване на информация от обществения сектор.

При транспонирането на Директива 2003/98/ЕО в Закона за достъп до обществена информация са възприети основните положения от Директивата относно обхвата ѝ на действие, предмета на регулиране, принципите, задължените субекти и др. Спазени са формалните изисквания на Директивата, създаден е съответстващ на нея режим. Процедурните изисквания на Директивата към повторното използване на информацията от обществения сектор относно сроковете за отговор дали ще бъде предоставена информация, формата на предоставяне, заплащането и т.н. са доразвити

и конкретизирани в националния закон, който надвишава дадените с Директивата гаранции.

Въпреки че българският законодател разширява процедурните изисквания, посочените общи критики към Директива 2003/98/ЕО могат да бъдат отправени и към българския закон. С промяната в европейската регламентация и транспонирането ѝ в българската правна система се прави опит за преодоляване на тези недостатъци. Транспонирането на Директива 2013/237/ЕС в ЗДОИ е поводът да се внесат изменения и допълнения в ЗДОИ в цялост – както в частта за достъп до информация, така и в тази за повторно използване на информация от общественния сектор. Законодателят си поставя няколко самостоятелни цели за промените в ЗДОИ. Освен да се транспонират новите изисквания към режима на предоставяне на информация от общественния сектор на Директива 2013/37/ЕС, успоредно с тях се променят и част от общите изисквания към режима на достъп до обществена информация и на информация от общественния сектор.

Друга цел на законодателя е да бъдат осъществени промени в режима на ИОС, които да спомогнат за преодоляване на проблемите при тълкуването на старата редакция на ЗДОИ. Първият метод, използван за тази цел са новите основни понятия в материята на ИОС – понятията за ИОС, за материален носител и електронно предоставяне на информация. Чрез новите връзки между тях, обаче, се разкъсва приемствеността в понятията от правото на ЕС, изградени с Регламент 1049/2001/ЕО, Регламент 1367/2006/ЕО, Директива 2003/98/ЕО и Директива 2013/37/ЕС, които използват термина документ със смисъла на информация от общественния сектор.

Следващата промяна е в отговор на липсата на задължение за дигитализиране на информация или документи, като се въвежда задължение за организациите от общественния сектор за електронно предоставяне на ИОС.

Сред промените, които засягат двата типа коментирани в ЗДОИ информация, са актуалност на информацията, задължителни годишни отчети за постъпилите заявления за информация и др., които са разписани в частта за достъп до информация. Не може еднозначно да се твърди, че този подход е изцяло издържан от гледна точка на систематичното място в ЗДОИ на тези текстове. Общото регламентиране на задълженията на организациите от общественния сектор за двата вида информация е предпоставка за продължаване на съществуващото смесване на материите в съдебната

практика. Този подход може да се окаже стъпка назад спрямо целеното с промяната на легалните дефиниции еднозначно тълкуване на материята на ИОС.

Други промени в ЗДОИ се отразяват в процедурата за предоставяне на ИОС. По своята последователност тя не се променя. Спазват се същите етапи, като те са допълнени съдържателно в засегнатите от промените в Директивата области – обхват на нормативната регламентация, основен принцип за предоставяне на ИОС, таксуване на заявителите, формати на предоставяне на информацията, и др.

Относно обхватът на ЗДОИ, който следва да се разшири върху библиотеки, музеи и архиви и съхраняваната от тях ИОС, режимът на тези правни субекти съдържа редица особености, по отношение на повторно използване по ЗДОИ. Според промените, които влизат в сила от 2015 г., тези културни институции все още могат да се квалифицират по-скоро като изключения от общия режим на предоставяне на ИОС, отколкото да се приравнят изцяло на класическа организация от общественения сектор по дефиницията на ЗДОИ от гледна точка на отворените данни.

По отношение на принципа на безплатност, към момента той трудно се възприема от организациите от обществения сектор. Въпреки всички условности на разпоредбите, с които е въведен, той фигурира в ЗДОИ.

Сред промените от Директива 2013/37/ЕС, които не са коментирани в ЗДОИ е на първо място контролният орган по повторно използване на ИОС. В България не се въвежда отделна контролна администрация и не се разширява компетентността на съществуващи администрации.

Отвореният лиценз се споменава като „стандартни условия” в ЗДОИ и се очаква неговото подзаконово регламентиране. На организациите от обществения сектор се дава възможност да предоставят за повторното използване информацията безусловно или при определени от тях условия, като те не могат да налагат ненужни ограничения върху възможностите за повторно използване на информацията или да ограничават конкуренцията. Когато е възможно, условията са в цифров формат.

Директива 2013/37/ЕС се въвежда в българското законодателство, в което се закрепват и част от съпътстващите необходими извъннормативни мерки, които ЕК насърчава да бъдат приети.

Институтът на отворените данни обогатява правото на информация, като едновременно с това развива и надгражда правото на достъп до обществена информация и повторното използване на информация от обществения сектор, придавайки им нови съдържателни и нормативни елементи, въвеждащи задължение за предоставяне на ИОС на неограничен кръг субекти, което потвърждава *хипотеза четвърта* от увода.

Свободният достъп до информация засилва и развива демокрацията. Той създава условия за контрол върху администрацията и засилва отчетността на държавното управление в съответствие с принципа на прозрачността, а едновременно с това дава възможност за формиране на гражданска позиция и за увеличаване на участието на гражданите в управлението и при вземането на решения от държавните органи. Реализацията на тези принципни положения е способствана от развитието на информационното общество и информационните технологии. Използването на ИКТ създава технически възможности за прилагане на концепцията за отворени данни. Отварянето на обществените данни от своя страна създава още нови права за гражданите, които те реализират чрез механизмите на електронната демокрация и взаимодействието между държавата и гражданите.

В понятието за информация от обществения сектор се включват необработени данни, метаданни към информацията и всякакъв вид свързана информация, независимо от нейната форма и материалния носител, на който е обективирана тя. В същото време следва да се има предвид, че голяма част от информацията от обществения сектор представлява различни юридически актове, резултат от дейността на правните субекти. По своя характер те са информацията от обществения сектор, която се събира, създава или съхранява от организациите от обществения сектор. Основен източник за събиране на тази информация е реализирането на електронни на административни услуги. Тази необходимост от наличието на електронно управление обуславя връзката електронно управление – повторно използване на информация от обществения сектор.

В бъдеще събраната информация от обществения сектор следва да се предоставя за повторно използване чрез електронни административни услуги, т.е. отново чрез модела на електронно управление. Тази зависимост от наличието на събрана информация от обществения сектор за повторено използване очертава динамичната връзка между повторно използване на информация от обществения сектор и електронното управление.

Наред с изложените теоретични и практически изводи, извършеният анализ в рамките на дисертационния труд позволява да бъдат формулирани следните **препоръки** за процеса на отваряне на данните в международен и национален план.

От наднационална гледна точка водещ приоритет трябва да бъде засилването на международното сътрудничество между страните членки на ЕС и Г8 за преодоляване на техническите бариери пред повторното използване. Той заляга в основните документи, регламентиращи отворените данни, но трябва да получи по-голяма практическа реализация.

Една от причините за недостатъчното реализиране на ползите от информацията от обществения сектор по време на действието на първата правна рамка е липсата на задължения за администрацията и високата степен на дискреционна власт, която им е дадена относно повторното използване до информация. В този смисъл се споделя становището, че е целесъобразно повторната употреба на информация от обществения сектор да се уреди нормативно в ЕС чрез регламент, за да се постигне единство в нормативната уредба на държавите членки и да се преодолеят различията в националните законодателства, констатирани при въвеждането на Директивата за ИОС. Съществуването на такова становище показва, че на европейските институции не е чужда идеята за хармонизация на материята на ИОС с по-ясно определен задължителен характер.

Повторното използване на ИОС има редица аспекти, които не се засягат в Директива 2013/37/ЕС, които представляват неразделна част от практическия механизъм за предоставяне на информация и засягат някои гранични материи, като защита на лични данни, класифицираната информация и т.н. Важни въпроси, които следва да намерят правна регламентация на международно ниво, са принципите на централизиране на данни, стандартизиране на метаданните към информацията, използване на едно и също кодиране на данните, въвеждане на отворените кодове и др. Тук се включват и механизмите за събиране на данни, които последващо да се отворят. В изискванията към събираните данни следва да залегне възможността за предоставяне на информация със заличени лични данни, което да съкрати времето за обработката на събраната информация.

Големият обем противоречива българска съдебна практика показва, че разликите между обществена информация и информация от обществения сектор не са лесно разграничими в действащата редакция на ЗДОИ. Освен предприетите мерки по

промяна на дефиницията на информация от общественния сектор и материален носител на ИОС, възможен механизъм за разграничаване на двете материи е отделянето на повторното използване на информация от общественния сектор в самостоятелен нормативен акт, регламентиращ режима само този вид информация.

На ниво Закон за достъп до информация следва да се допълни правната регламентация с материите за лицензи за ползване на информацията от частни субекти и независим контролен орган. Законът не предвижда такъв орган, който да провежда политиката на достъп до информация и да осъществява нужните контролни правомощия. Това е предпоставка за разнородна практика по прилагане на закона от страна на задължените субекти и за занижен контрол по прилагането.

Препоръчително е изчерпателно детайлизиране на видовете информация, която подлежи на публикуване за отделните организации от общественния сектор, което да избегне неясноти дали една или друга информация подлежи на публикуване.

Възможна заплахата от навлизането на технологията в правото би било да се предоставят като отворени несъобразени с правото данни (например лични данни). Необходимо е да се въведат ясни критерии и характеристики по отношение на качеството на самата информация, която се предоставя, с цел уеднаквяване на практиките на задължените субекти и повишаване ефективността от използването.

След промените в ЗДОИ, въвеждащи Директивата на отворени данни на национално ниво, като надграждащи действия следва да се предприемат допълнителни ненормативни мерки. Сред ненормативните мерки, закрепени в ЗДОИ е българският портал за отворени данни.

Друго действие, което би подобрило съществуващия режим, е да се детайлизират (на законово или подзаконово ниво) разходите, които ще се признават в модела на пределните разходи или в модела на възстановяване на разходите. Според окончателно приетото от ЕС двата модела съществуват едновременно. Формирането на таксите при предоставяне на информация от общественния сектор е един от основните елементи на режима, който изисква спазване на принципа на прозрачност. Таксуването на данните е препоръчително да се определя централизирано и да се прилага на национално ниво.

Следваща стъпка на развитие в материята, след порталите за отворени данни, са приложенията за мобилни устройства, които агрегират информация от множество източници. Те са инструмент за използване на отворените данни на практика както от

гражданите и бизнеса, така и от държавната администрация. Подзаконовата регламентация на отворените данни следва да е насочена към този тип използване на информационни и комуникационни технологии.

На европейско ниво се оформя виждането, че характерът на промените по отношение на отворените данни изисква да се помисли за организирани курсове за обучение на местните и регионалните служители в администрацията на държавите членки във връзка със свободния достъп. Те следва да включват преподаване на умения за управление и анализ на данни, за публикуване и използване на отворените данни, както и да осигурят продължаващо обучение на различни нива в администрацията. В този тип обучения следва да се наблегне от една страна на концепцията за отворени данни, а от друга – на практическите механизми за нейната реализация.

Този тип инициативи следва да са насочени и към информиране на обществото за ползите от отворените данни. Слабата реализация на отворените данни изисква действия за стимулиране на активността за търсене на информация. Не следва цялата тежест на провала на Директивата от 2003 г., съответно на редакцията на ЗДОИ от 2007 г., да се поеме от ограничения институционален капацитет на българската администрация. Към това се добавят и слабата активност на евентуалните ползватели на информация за търговски цели. Промяна в предоставянето на информация за повторно използване може да се търси в условията за по-голямо търсене от страна на потребителите и въвеждането на определени материални или нематериални стимули, свързани с него.

В международен план се оформят два приоритета за предоставяне на отворени данни според предписанията на Директивата и Хартата за отворени данни. От анализа на българския портал за отворени данни става ясно, че към момента той обслужва най-вече първия от тях – отварят се основно данни, които могат да се ползват за търговски цели. Вторият приоритет е за информация с общественополезен характер, която следва да е публична. В бъдеще трябва да бъдат застъпени и двата приоритета. От правна гледна точка, трябва да бъдат предприети подходящите мерки за регламентиране на достъпа до отворени данни при прехода на държавата към отворено управление.

III. СПРАВКА ЗА ПРИНОСНИТЕ МОМЕНТИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Дисертацията представлява първия анализ на института на повторното използване на информацията от обществения сектор в българската правна литература.
2. В рамките на дисертационния труд са изяснени обхвата, съдържанието и предмета на правната уредба, регламентираща повторното използване на информация от обществения сектор.
3. Изведени са взаимовръзките между правото на информация, достъпа до обществена информация, повторното използване на информация от обществения сектор и отворените данни.
4. Изследвано е практическото приложение на материята, въз основа на което е предложена дефиниция за отворени данни.
5. Формулирани са препоръки за развитие на институтите на повторно използване на информация от обществения сектор и отворени данни.

IV. СПИКЪК С ПУБЛИКАЦИИТЕ В МАТЕРИЯТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Георгиева, К. Информация от обществения сектор – понятие, принципи, нормативна уредба. – *Съвременно право*. София, СИБИ, Кн. 4, 2014, с. 7-28. ISSN 0861-18-15.
2. Георгиева, К. Развитие на материята на повторно използване на информацията от обществения сектор – нови понятия, практически и технически нововъведения. – *Норма*. София, Сиела, Кн. 11, 2014, с. 71-87. ISSN 1314-5126.
3. Георгиева, К. From Re-use of Public Sector Information to Open Data. – *In: Infusing Research and Knowledge in South-East Europe*, ed. by R. Dautov, P. Gkasis, A. Karamanos, T. Lagkas, A. Prodromidou, A. Ypsilanti. SEERC, Thessaloniki, pp. 654-662. ISBN 978-960-9416-07-8, ISSN 1791-3578.
4. Георгиева, К. Повторно използване на информацията от обществения сектор – състояние и перспективи. – *Научни трудове на Института за държавата и правото. Актуални правни проблеми*. София, 2015. Том X, с. 85-97. ISSN 1314-6459.