

НОВИ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ

Калина Георгиева¹

Резюме: Настоящото изследване представя преглед на измененията и допълненията в Закона за достъп до обществена информация, които са в сила от септември 2023 г. и с които се осигурява въвеждането в българското законодателство на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественния сектор. Разгледани са разширеният обхват на основно понятие на материята, а именно това за повторно използване на информацията от общественния сектор, съответните промени в кръга на задължените субекти и въведеният нов принцип за повторно използване на

информация за „отвореност по замисъл и по подразбиране“.

Анализът на приетото законодателство набляга на новите изисквания към организациите от общественния сектор при предоставянето на информация от общественния сектор. Сред тях са задълженията за публикуване на научноизследователски данни, динамични данни, набори от данни с висока стойност, улесняване на търсенето на информация и отчитането на напредъка в дейността.

Ключови думи: динамични данни, научноизследователски данни, набори от данни с висока стойност, повторното използване на информацията от общественния сектор, отворени данни

Въведение

Към края на 2023 г. бе завършен един относително дълъг процес по извършване на съществена актуализация в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)² с приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ).³

¹ Главен асистент, Юридически факултет, СУ „Св. Климент Охридски“, ел. поща: kogeorgiev@uni-sofia.bg.

² Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ), обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., посл. изм. и доп., бр. 82 от 29.09.2023 г.

³ Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, обн. ДВ, бр. 82 от 29.09.2023 г., в сила от 29.09.2023 г. Достъпен на: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=199765>.

Първопричина за въведените в ЗДОИ нормативни промени е хармонизацията на законодателството на България с приетата през 2019 г. Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественения сектор⁴ (накратко Директивата).

Обхватът на Директивата, както посочва нейното наименование, е насочен както към повторното използване на информацията от общественения сектор, така и към отворените данни. Следва да имаме предвид, че терминът за „повторното използване“ чрез връзката му с този за „информация от обществения сектор“ в съвкупност с множество норми на ЗДОИ формират самостоятелния правен институт – „повторно използване на информацията от обществения сектор“. На основа на него се установява и режимът на отворени данни.

Съгласно съображение 16 от преамбюла на Директивата: „Концептуално под „отворени данни“ се разбира най-общо данните в отворен формат, които могат да се използват свободно, повторно и да се споделят от всеки за всякакви цели“.

С посочения европейски нормативен акт се отменя действащата от 2003 г. първа правна рамка на материята на повторното използване на информацията от обществения сектор – Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на информацията в обществения сектор.⁵ Последната е изменяна и допълвана еднократно през 2013 г.⁶ Макар процедурно да става дума за изцяло нов нормативен акт, приет през 2019 г., същият запазва голяма част от правилата по отменената уредба.

В същото време с Директива (ЕС) 2019/1024 биват приети и редица основополагащи изменения и допълнения в материята на повторното използване на информацията от обществения сектор и на отворените данни, които се отнасят до допълнителни категории субекти, които попадат в кръга на задължените по европейското законодателство лица за предоставяне на информация от обществения сектор за повторното използване, нови видове данни, които следва да са публично достъпни, допълнение в основните принципи за повторно използване, легални дефиниции и др. Измененията и допълненията в европейската нормативна уредба неминуемо следва да бъдат отразени в националната уредба на държавите членки на Европейския съюз, като в България те намират място в ЗДОИ.

Промените в ЗДОИ от септември 2023 г. обхващат и други насоки на повторното използване на информация от обществения сектор, като например уредбата относно начините за връчване на административни актове, актуализация на нормите с финансовото изразжение, административното наказване и някои подобрения в закона с юридико-технически характер (напр. § 5, § 6, § 7 и др. от ЗИД на ЗДОИ).

Законът за достъп до обществена информация урежда по първичен начин два режима за достъп до информация, първият е достъпът до обществена информация, а вторият – повторното използване на информация от обществения сектор. Наименованията на тези два типа информация звучат близки, но се различават по своите същностни характеристики.

Именно с оглед на правната регламентация на двата института в един нормативен акт, както често се случва, така и през 2023 г. в ЗДОИ са извършени промени по отношение на

⁴ Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20.06.2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор, ОВ L 172, 26.06.2019 г., с. 56. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024>.

⁵ Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, ОВ L 345, 31.12.2003 г., с. 90. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0098>.

⁶ Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26.06.2013 г. за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, ОВ L 175, 27.06.2013 г., с. 1. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037>.

правото на достъп до обществена информация, като измененията и допълненията в тази част на закона обхващат по-конкретно електронното заявяване и предоставяне на достъп до обществена информация и приложението на Платформата за достъп до обществена информация (напр. §9, §11, §12, §13, §14, §15 от ЗИД на ЗДОИ). Тези промени няма да бъдат обект на анализ, тъй като те следва да бъдат разглеждани по повод отделен правен институт, какъвто е достъпът до обществена информация.

В настоящото изложение ще бъдат разглеждани по-важните промени, отнасящи се до повторното използване на информация от общественния сектор и отворени данни, насочени към основния понятиен апарат, новите видове информация, които попадат в обхвата на ЗДОИ, и съответните нови задължения, които са част от изискванията към задължените субекти по ЗДОИ.

1. Изменения и допълнения в основни понятия

Прегледът на измененията и допълненията в ЗДОИ от 2023 г. в материята на повторното използване на информацията от общественния сектор, основно провокирани от задължението за транспониране на Директива (ЕС) 2019/1024, следва да започне с изменението на легалната дефиниция за самото **повторно използване**.

Правото на повторното използване на информацията от общественния сектор навлиза първоначално в европейското законодателство и първата легална дефиниция за повторното използване на информацията от общественния сектор е въведена в Директива 2003/98/ЕО. Според чл. 2, параграф 4 от Директива 2003/98/ЕО „повторно използване“ е: „използването от страна на физически или юридически лица на документи, притежание на институциите в общественния сектор, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената задача, за която документите са били създадени“.

Тази легална дефиниция е въведена в българското законодателство със Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от 2007 г.⁷, който, както гласи §16 от неговите Допълнителни разпоредби (ДР), транспонира разпоредбите на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и Съвета за повторното използване на информация в общественния сектор. В чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ от 2007 г. е посочено, че „повторно използване на информация от общественния сектор е използването ѝ за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена в рамките на правомощията или функциите на организация от общественния сектор“.

Към легалната дефиниция е нормативно уредено и изключение по чл. 2а, ал. 2 от ЗДОИ, че „предоставянето на информация от общественния сектор на организация от общественния сектор във връзка с осъществяване на нейните правомощия или функции не е повторно използване по смисъла на този закон“. Тази част от текста на ЗДОИ е запазена и след изменението от 2023 г.

Легалната дефиниция на понятието за повторното използване на информацията от общественния сектор претърпява конструктивни изменения през 2023 г., когато ал. 1 на чл. 2а от ЗДОИ се изменя така:

„Повторно използване на информация от общественния сектор е използването на:

1. информация от общественния сектор, включително информация, която съдържа пространствени данни, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена и събрана в рамките на правомощията или функциите на организация от общественния сектор;

⁷ Закон за достъп до обществена информация, обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г.

2. научноизследователски данни за търговски или нетърговски цели, при условие че са създадени и събрани чрез публично финансиране и са направени публично достояние от изследователите, организациите, осъществяващи научни изследвания, или организациите, финансиращи научни изследвания“.

С измененията в чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ се поставят няколко цели.

На първо място, основният текст на досега съществуващата ал. 1 на чл. 2а, която бе цитирана и по-горе, е запазен в новата т. 1 на чл. 2а, ал. 2 от актуалната редакция на ЗДОИ. Към него обаче е въведено допълнение относно това, че в понятието за информация от обществения сектор, която е обектът на повторно използване, следва задължително да бъде включена и информация, която може да бъде категоризирана като **пространствени данни**.

Това уточнение може да бъде изведено по тълкувателен път и от съществуващата до момента нормативна уредба и не произтича от изискванията на Директива (ЕС) 2019/1024. Регламентираните по Закона за достъп до пространствени данни (ЗДПД)⁸ пространствени данни, които пряко или непряко указват определено местоположение или географски район, следва да са принципно общественодостъпни на основание чл. 5 от закона. В тази хипотеза те попадат в обхвата на информация от обществения сектор, събирана, създавана, поддържана и разпространявана в рамките на правомощията на задължените субекти по чл. 4 от ЗДПД.

С оглед на цитираната правна регламентация и изискванията на чл. 2а от ЗДОИ, ако едно задължено по ЗДПД лице събира пространствени данни в рамките на възложените му по закон правомощия или функции, които данни следва да бъдат предоставени за повторно използване, то тогава става дума за повторно използване на информация от обществения сектор по смисъла на ЗДОИ. Поради въвеждането на термина „пространствени данни“ в легалната дефиниция на повторно използване, в §1, т. 29 на ДР на ЗДОИ е поставена препратка към ЗДПД относно определението за пространствени данни.

В допълнение, следва да имаме предвид, че поради особеностите на пространствените данни съществуват различни начини за осигуряване на публичен достъп до тях. Уреденият в ЗДПД ред е свързан с Националния портал за пространствени данни по чл. 12 от закона. Но достъп до пространствени данни може да бъде предоставен и по реда на ЗДОИ чрез Портала за отворени данни (ПОД) по чл. 15г от закона.

На следващо място, в т. 2 на ал. 1 на чл. 2а от ЗДОИ е изрично нормативно уредено, че повторното използване обхваща и **научноизследователски данни**, при условие че са създадени и събрани чрез публично финансиране и са направени публично достояние от изследователите, организациите, осъществяващи научни изследвания, или организациите, финансиращи научни изследвания.

Изричната уредба в чл. 1, пар. 1, б, в) от Директива (ЕС) 2019/1024 относно научноизследователските данни ги определя като част от информацията, която попада в обхвата на Директивата и за която последната съдържа условията, посочени в чл. 10 от европейския нормативен акт.

От тази гледна точка може да се постави въпросът дали научноизследователските данни не следва да бъдат записани и в националния закон като част от легалната дефиниция за информация от обществения сектор по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ, тъй като, както подчертахме, терминът „повторно използване“ е смислово свързан именно с термина „информация от обществения сектор“.

⁸ Закон за достъп до пространствени данни (ЗДПД), обн., ДВ, бр. 19 от 9.03.2010 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г.

Избраният към момента подход подчертава пряката връзка между научноизследователските данни и повторното им използване и по този начин се осигурява съответствието с Директива (ЕС) 2019/1024. Така, ако новата т. 2 на ал. 1 в чл. 2а от ЗДОИ се запази и същевременно в чл. 2, ал. 3 се въведе допълнение относно научноизследователските данни, това би довело до повторение в нормативния текст. Практическият въпрос, който остава открит, е дали към момента е ясно за правоприложителя, че този тип данни се включват в обхвата на дефиницията за информация от общественния сектор. Отговорът е по-скоро положителен и той би могъл да се даде не само с изричното допълнение в дефиницията за информация от общественния сектор, но и по пътя на тълкуване на закона в процеса на неговото прилагане.

Легална дефиниция за „научноизследователски данни“ е въведена в §1, т. 19 от Допълнителните разпоредби (ДР) към ЗДОИ, съгласно която това е „информация в цифрова форма, различна от научните публикации, която е събрана или генерирана в хода на научноизследователската дейност и се използва като доказателство в процеса на научното изследване, или е общоприета в научноизследователската общност като необходима за потвърждаване на констатациите и резултатите от изследванията“.

При формулирането на нормата на чл. 2а, ал.1, т. 2 е взето предвид, че за повторното използване на информация от общественния сектор основна характеристика е липсата на каквито и да било ограничения относно целите на повторното използване, стига те да не съвпадат с първоначалната цел, за която информацията е била създадена. Това изискване следва да се спазва и при повторното използване на научноизследователски данни.

От посоченото по-горе е видно, че нормативната промяна в дефиницията на повторното използване не произтича пряко от нормативен текст в Директива (ЕС) 2019/1024, който задължително следва да стане част от националния закон. Нещо повече, чл. 2, пар. 11 от Директивата обхваща досега съществуващата дефиниция в ЗДОИ, като освен това навяня и на необходимостта към дейността на „органите от общественния сектор“ по смисъла на директивата така също да бъде обхваната и тази на „публичните предприятия“. Българският законодател е съобразил тези специфики и това ще бъде разгледано в следващата част от изложението.

Измененията в чл. 2а, ал. 1 на ЗДОИ обаче следват смислово. Те изразяват логическата връзка между, от една страна, въведеното определение за научноизследователски данни по §1, т. 19 ДР към ЗДОИ и от друга – въведеното задължение за публикуване на такива данни по чл. 41а², ал. 1 от ЗДОИ. По този начин се извежда на преден план значението на научноизследователските данни и се подчертава важността на повторното използване именно на такива данни.

Избраният при формулирането на разпоредбата на чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ подход, включващ конкретни видове информация от общественния сектор в дефиницията за повторно използване на такава, в определена степен би могъл да бъде окачествен като казуистичен, което може да бъде подложено и на критика. В същото време легалната дефиниция в разпоредбата на чл. 2а, ал. 1 от ЗДОИ подчертава взаимовръзките в материята, които често се явяват трудни за правоприложителя.

Относно конкретните условия за повторното използване на информация от общественния сектор ЗДОИ препраща към наредбата на Министерския съвет по чл. 15г, ал. 3 от закона, а именно Наредбата за стандартните условия за повторно използване на информация от общественния сектор и за нейното публикуване в отворен формат (НСУПИИОСНПОФ).⁹ С

⁹ Наредбата за стандартните условия за повторно използване на информация от общественния сектор и за нейното публикуване в отворен формат (НСУПИИОСНПОФ), обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2016 г., посл. изм., бр. 47 от 24.06.2022 г.

нея се придава задължителна юридическа сила на международно приложимите стандартни условия за предоставяне и ползване на информация и авторско съдържание – Creative Commons Licenses.¹⁰ Член 41а, ал. 5 от ЗДОИ изрично посочва, че с Наредбата се определят стандартни условия за повторно използване на информация от общественния сектор и за публикуване на информация от общественния сектор в отворен формат за търговски или нетърговски цели.

От момента на приемане на наредбата законодателят се въздържа да въведе в закон термин „стандартен лиценз“, което се случва със ЗИД на ЗДОИ от 2023 г. В § 1, т. 17 от ДР на ЗДОИ понятието „стандартен лиценз“ е определено като: „набор от предварително определени условия за повторно използване в цифров формат, по възможност съвместими със стандартизирани публични лицензи, достъпни онлайн“.

Друго допълнение, което цели структуриране на понятийния апарат в законодателството относно повторното използване на информация от общественния сектор, е въвеждането на легални дефиниции за три термина, които вървят ръка за ръка и в ЗДОИ, и в Наредбата към него: информационен масив, набор от данни и ресурс. Трите термина се намират помежду си в йерархична връзка от по-голямо към по-малко.

Според т. 25 от ДР на ЗДОИ „информационен масив“ е съвкупността от набори от данни с общо предназначение в дадена информационна система.¹¹ С Директива (ЕС) 2019/1024 в чл. 5, пар. 5 е въведено и понятието „информационен масив за изтегляне“ (англ. a bulk download)¹².

Според т. 26 от ДР на ЗДОИ „набор от данни“ е съвкупност от информация, която е съставена от различни елементи, но съставлява единна смислова единица и може да бъде обработвана като такава машинно. Наборите от данни могат да съдържат неограничен брой ресурси с еднаква структура. Всъщност наборът от данни е основният термин, свързан с достъпа до информация от общественния сектор, която е достъпна като отворени данни.

За „набори от данни“ съществува легална дефиниция в ДР § 1. т. 2 от НСУПИО-СНПОФ: „Набор от данни“ е набор от еднороден тип информация – файлове в отворен формат с едно и също предназначение и структура.

Според т. 27 от ДР на ЗДОИ „ресурс“ е извадка от набор от данни с единна структура и определен обхват, реализирана като единичен документ. На практика този термин навлиза с оглед реализацията на Портала за отворени данни от 2018 г., в който при избор на определения ресурс е достъпен файл с информация за преглед. В случая става дума за включване на този технически термин в законовия текст.

По смисъла на ДР § 1. т. 24 от Закона за електронно управление (ЗЕУ) съществува и понятието „информационен ресурс“. То означава информационно-комуникационна среда или неин компонент, осигуряващ изпълнението на националната стратегия за електронно управление. Ресурсите в смисъл на информационните ресурси съгласно ЗЕУ не следва да се включват в обхвата и процедурата по публикуване в ПОД. За тях съществува структурата, поддържана от министъра на електронното управление – Регистър на информационните ресурси, регламентирана в чл. 7е. от ЗЕУ.

¹⁰ *Creative Commons* [online] [viewed 27.03.2025]. Available from: <https://creativecommons.org/>.

¹¹ По Закона за достъп до пространствени данни, на основание § 1. т. 2 от ДР на закона „масив от пространствени данни“ е „определяем набор от пространствени данни“.

¹² Според Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders. Practical Guidebook for Organisations Wanting to Publish Open Data. (2018). *European Union/European Data* [online] [viewed 27.03.2025]. Available from: https://data.europa.eu/sites/default/files/european_data_portal_-_open_data_goldbook.pdf. Според посочения източник bulk download е изтегляне, което съдържа множество диапазони (напр. множество времеви рамки) от данни, които може да бъдат избрани и извлечени наведнъж.

Още през 2020 г., когато са приемани изменения и допълнения в НСУПИИОСНПОФ, са очертани няколко възможности за нормативни изменения с оглед на разглежданите понятия.

Възможност А: Приемат се понятията информационни масиви (или по-скоро масиви от данни) и набори от данни, като за масивите от данни се въвежда легална дефиниция. И в двете легални дефиниции за масиви от данни и за набори от данни следва да се отрази отношението помежду им. Легални дефиниции се въвеждат в Наредбата или ЗДОИ. Също така се премахва понятието ресурс от Наредбата и всички тези промени се отразяват в сайта на ПОД.

Възможност Б: Приема се едно от двете понятия: информационни масиви или набори от данни, като в ЗДОИ се въвежда легална дефиниция за оставащото в Наредбата понятие. Използва се и понятието ресурс от данни. Въвежда се дефиниция за него, за да се разграничи от информационен ресурс по ЗЕУ. Тези промени се отразяват в сайта на ПОД.

Възможност В: Използват се и трите понятия: „информационните масиви, наборите от данни и ресурсите“ и допълнително да се въведе легална дефиниция за „ресурс“. Именно този вариант предпочетен както при нормативните изменения в НСУПИИОСНПОФ от 2020 г., така и при измененията в ЗДОИ от 2023 г. Разглежданите изменения в ЗДОИ макар да е логично да предхождат изменения в подзаконовата нормативна уредба, хронологично следват изчисления още през 2020 г. подход относно тази част от нормативния апарат.

2. Нов принцип за споделяне на данни

Тук е мястото да обърнем внимание на наименованието на Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественния сектор. В наименованието на нормативните актове, които биват изменени с нея, е посочено само повторното използване на информацията от общественния сектор. При новата правна рамка от 2019 г. на преден план са посочени отворените данни.

В тази връзка в чл. 5, пар. 2 от Директива (ЕС) 2019/1024, съдържащ условия за повторно използване, е записано изискването държавите членки да насърчават органите от общественния сектор и публичните предприятия да изготвят и предоставят на разположение документи, попадащи в обхвата на настоящата директива, в съответствие с принципа „отворени по замисъл и по подразбиране“. В цитираното вече съображение 16 от преамбюла на Директивата се посочва още, че: „държавите членки се поощряват да насърчават създаването на данни, основано на принципа „отворени по замисъл и по подразбиране“, по отношение на всички документи, попадащи в обхвата на настоящата директива“.

Основните принципи при създаване, съхраняване и предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване и за отворени данни са уредени в чл. 6, ал. 2 от ЗДОИ. Сред тях са осигуряване на възможност за многократно повторно използване на информация от общественния сектор; прозрачност при предоставяне на информация от общественния сектор; забрана за дискриминация при предоставяне на информация от общественния сектор и забрана за ограничаване на свободната конкуренция.

С § 4 от ЗИД на ЗДОИ в чл. 6, ал. 2 се въвежда допълнителна точка 5, която закрепва сред основните принципи при създаване, съхраняване и предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване този за „отвореност по замисъл и по подразбиране“.

Макар в текста на Директивата да е записано, че става дума за принцип, той се различава от основните правни принципи в материята на повторното използване на информация

от общественния сектор, уредени в чл. 6, ал. 2 на ЗДОИ. Така на практика се получава едно смесване на практически ръководни принципи при работа с отворени данни и ръководни начала на правото.

За частично преодоляване на този проблем е въведена т. 24 в ДР на ЗДОИ, съгласно която: „Отвореност по замисъл и по подразбиране“ е принцип, според който организациите от общественния сектор осигуряват достъпност на информацията от общественния сектор на всеки етап от създаването, съхраняването и предоставянето на информацията, освен когато се засягат права на трети лица с предоставянето на информацията.

Въпросът относно това кои са основните принципи при създаване, съхраняване и предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване е донякъде „изкуствено“ създаден вследствие на съществуването на разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от ЗДОИ, която засяга основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация и която е действащо право в момента, в който законът е допълнен с текстове относно правото на повторно използване на информация от общественния сектор. Така през 2007 г., в опит двете материи да бъдат равнопоставени, част от правата и задълженията в областта на повторното използване биват наречени принципи.

Проблемът се задълбочава по време на въвеждането в ЗДОИ на измененията и допълненията в европейската правна рамка с приетата Директива 2013/37/ЕС. С последната се възприема, а с Директива (ЕС) 2019/1024 се потвърждава общият принцип, че държавите членки са длъжни да гарантират, че документите, за които се прилага настоящата директива, се предоставят за повторно използване за търговски или нетърговски цели, разбира се, при съответните условия. Според европейската нормативна уредба задължителността за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване е единственият принцип, който следва да бъде считан за такъв. В Закона за достъп до обществена информация липсва извеждането като самостоятелен принцип на това основно правило за поведение, регламентирано в чл. 3 на Директивата. В известна степен чл. 41а, ал. 6 от ЗДОИ съдържа общо правило за поведение, което се доближава до изведения в директивата общ принцип: „Организациите от общественния сектор предоставят за повторно използване информацията безусловно или при определени от тях условия в рамките на определените в Наредбата по чл. 15г, ал. 3 от ЗДОИ стандартни условия“.

С оглед липсата на закрепване на водещия принцип в материята и въздигането на задълженията на организациите от общественния сектор в принципи, донякъде е разбираемо и включването на задължението за отвореност по замисъл и по подразбиране към основните принципи при създаване, съхраняване и предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване, тъй като всъщност в чл. 6, ал. 2 не са включени, стриктно погледнато, основни начала на правото, а по-скоро основни задължения за прилагането на материята.

3. Нови задължения

3.1. Промени в кръга на задължените лица

Преди да разгледаме отделните нови задължения, които произтичат от европейската нормативна уредба и които намират място в ЗИД на ЗДОИ от 2023 г., следва да е ясен кръгът на **задължените субекти** за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване.

Обхватът на лицата, които се включват в задължените субекти по ЗДОИ, е въпрос от първостепенно значение, който определя дали за едно или друго лице са приложими съот-

ветните изисквания на ЗДОИ, и поради това е анализиран в мотивите на множество съдебни актове.

С оглед на факта, че първоначално ЗДОИ е нормативен акт, който урежда само правото на достъп до обществена информация и впоследствие с ДВ, бр. 49 от 2007 г. в текста на закона са включени и правилата относно правото на повторно използване на информация от общественния сектор, задължените субекти по ЗДОИ са регламентирани в един нормативен текст, чл. 3 от ЗДОИ, по отношение и на двата института. Дори наименованието на чл. 3 от ЗДОИ „задължени субекти“ не е променено с въвеждането на института на повторно използване на информация от общественния сектор в нормативния акт.

Така наименованият чл. 3 е насочен към задължените субекти по целия закон, като в разпоредбата на чл. 3 ЗДОИ, ал. 1 и ал. 2 уреждат задължените субекти относно достъпа до обществена информация (като след 2007 г. чл. 3, ал. 1 е допълван през 2008 г. относно териториални звена на държавните органи), а ал. 3 и ал. 4 – тези за повторно използване на информация от общественния сектор.

Преди измененията от 2023 г. разпоредбата на чл. 3 ЗДОИ има следната формулировка:

„Чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък „органите“.

(2) Този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:

1. публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1, включително публичноправните организации;

2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет и средства от фондове на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз по проекти и програми.

(3) Организацията от общественния сектор са длъжни да предоставят информация от общественния сектор за повторно използване, с изключение на предвидените в този закон случаи.

(4) Организации от общественния сектор са субектите по ал. 1 и ал. 2, т.1“.

На практика, ако искаме да разберем кои са задължените субекти за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване по чл. 3, се изисква анализ на чл. 3, ал. 4 от ЗДОИ.

Това са държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България, както и други, различни от тях, публичноправни субекти, включително публичноправните организации. Всички тези субекти попадат в общото наименование „организации от общественния сектор“.

На ниво европейска нормативна уредба очертаният кръг на задължените субекти за предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване, попадащ в обхвата на термина, бива допълнен с Директива (ЕС) 2019/1024. Към документите, чийто характер ги определя като информация от общественния сектор, изрично са включени документите на **публични предприятия**, които осъществяват посочени в чл. 1, параграф 1, буква б) от Директивата дейности, в т.ч. оператори на обществени услуги, въздушни превозвачи, корабособственици и др.

Подходът на европейския законодател да изброи изчерпателно видовете документи, които следва да бъдат обект на повторно използване, е отразен от българския законодател, като създателите на този тип информация са включени в т.нар. задължени субекти. Сред тях са и публичните предприятия, с които на практика е допълнен кръгът на задължените субекти на ниво европейско законодателство, определен с Директива (ЕС) 2019/1024.

Подробна легална дефиниция за публичноправни организации е въведена в § 1, т. 4 на ДР на ЗДОИ преди редакцията от 2023 г.¹³ Основен критерий за публичноправни организации е финансирането под една или друга форма от държавния бюджет, както и наличието на управление или контрол от държавата. Съгласно дефиницията за публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ същата обхваща в голяма степен хипотезата на публичните предприятия независимо от конкретния им предмет на дейност.

Въпреки това с допълнението в § 26, т. 2, буква г) от ЗИД на ЗДОИ съществуващата дефиниция е допълнена с още една хипотеза. Съгласно посочените изменения, ако над 50 на сто от капитала на едно юридическо лице е собственост на държавата, община или на друга публичноправна организация, то същото е публичноправна организация. Това допълнение следва да обхване изцяло публичните предприятия по смисъла на Директива (ЕС) 2019/1024 и да е в унисон с легалната дефиниция за публични предприятия по чл. 2, ал. 1 от Закона за публичните предприятия (ЗПП).¹⁴

Важно е да отбележим, че както преди 2023 г., така и след това кръгът за задължените субекти по ЗДОИ е по-широк от този по Директива (ЕС) 2019/1024, тъй като в него са включени всички публични предприятия по смисъла на ЗПП.

В допълнение, в чл. 41б, ал. 1 от ЗДОИ се създава нова т. 2, с която сред информацията, която представлява изключение от приложното поле на закона, е такава, „съхранявана от публичноправни организации, осъществяващи търговски дейности, когато информацията е създадена или събрана извън обхвата на предоставянето на обществени услуги“. С оглед на въвеждането на тази норма в допълненията на ЗДОИ е включена и легална дефиниция за „обществени услуги“ в § 1, т. 28 от ДР на ЗДОИ. Това са услугите съгласно § 1, т. 12 от допълнителните разпоредби на Закона за електронното управление.

Следва да имаме предвид, че Директива (ЕС) 2019/1024 въвежда едно изключение от приложното ѝ поле по отношение на „документи, притежавани от публични предприятия, свързани с дейностите, които са пряко изложени на конкуренция и по тази причина за тях,

¹³ 4. „Публичноправна организация“ е юридическо лице, за което е изпълнено някое от следните условия:
а) повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки;

б) повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки;

в) обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 5, ал. 2, т. 1–14 от Закона за обществените поръчки; управленски контрол е наличие, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице.

Публичноправна организация е и лечебно заведение – търговско дружество, на което повече от 50 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

Публичноправна организация е и библиотека на висши училища, обществена библиотека по смисъла на Закона за обществените библиотеки, музей или архив, чиято дейност се финансира със средства от държавния бюджет или от общинските бюджети.

¹⁴ Чл. 2. (1) Публични предприятия са:

1. търговските дружества с над 50 на сто държавно/общинско участие в капитала или в които държавата/общината по друг начин упражнява доминиращо влияние;

2. дъщерните дружества на търговските дружества по т. 1 и предприятията по т. 3, ако чрез тях държавата/общината контролира повече от 50 на сто от дяловете/акциите с право на глас или по друг начин упражнява доминиращо влияние;

3. държавните предприятия, създадени със специални закони на основание чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

съгласно член 34 от Директива 2014/25/ЕС, не се прилагат правилата за възлагане на обществени поръчки“. Както е отбелязано и в таблицата за съответствие с правото на Европейския съюз, приложена към обществените консултации по проекта на ЗИД на ЗДОИ,¹⁵ в националното право не се въвежда такова изключение, съответно и тази информация се предоставя за повторно ползване, какъвто е съществуващият режим. Директивата все пак изисква минимална хармонизация, което прави допустимо да не се въвеждат всички изключения за достъп. Така с националния закон е запазен разширен достъп до информация в сравнение с европейските общи изисквания.

С Директива (ЕС) 2019/1024 в обхвата на информацията от обществения сектор, която следва да е достъпна за повторно използване, са включени и *научноизследователските данни*.¹⁶ Нещо повече, в Директивата изрично е упоменато, че тя не се прилага по отношение, от една страна, на документи, притежание на учебни заведения за средно и по-ниско образование, и в случай на всякакви други учебни заведения, документи, различни от посочените в чл. 1, параграф 1, буква в), а от друга – за документи, различни от посочените в чл. 1, параграф 1, буква в), притежание на научноизследователски организации и организации за финансиране на научните изследвания, включително организации, създадени за разпространение на резултати от научноизследователска дейност, т.е. такива, които не са публично финансирани и не са направени публично достояние. Тези изключения от обхвата на директивата са отразени и в чл. 41б, ал. 1, т. 5 от ЗДОИ, където са изброени изключенията от приложното поле на закона. В цитираната разпоредба се посочва, че не се предоставя информация от обществения сектор, различна от посочените данни в чл. 41а² от ЗДОИ, собственост на училища, висши училища (с изключение на библиотеки на висши училища), научни и изследователски организации, включително организации, създадени за разпространение на резултати от научноизследователска дейност, и на културни организации с изключение на библиотеки, музеи и архиви.

Следвайки логиката относно публичните предприятия, към кръга на задължените субекти за предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване следва да бъдат добавени именно **научноизследователски организации и организации за финансиране на научните изследвания**, включително организации, създадени за разпространение на резултати от научноизследователска дейност.

За разлика обаче от публичните предприятия, за които се прави добавка в ДР на ЗДОИ, тъй като те така или иначе се включват в дефиницията за организация от обществения сектор, изброените субекти следва да се включат в предходната редакция на чл. 3 от ЗДОИ. Ако това стане, тази добавка отново би подчертала описаните слабости на нормативния текст. Също така с оглед на развитието на обществените отношения, свързани с повторното използване на информация от обществения сектор, не е изключено в бъдеще да се разширяват както видовете информация, включени в обхвата на ЗДОИ, така и съответно кръгът на задължените да я предоставят лица.

Тези съображения водят до една отдавна установена, нужна и съществена с оглед на яснотата в материята промяна, а именно нормативната уредба на задължените субекти по ЗДОИ да бъде разделена в две самостоятелни разпоредби. По силата на §2 и §3 от ЗИД на ЗДОИ от 2023 г. задължените субекти относно достъпа до обществена информация са уредени в чл. 3 от ЗДОИ, а задължените субекти относно повторно използване на информация от обществения сектор са регламентирани в нов чл. 3а от ЗДОИ, съгласно който:

¹⁵ Обществени консултации по проект на ЗИД на ЗДОИ. Портал за обществени консултации [онлайн] [прегледан на 27.03.2025]. Достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=6128>.

¹⁶ Определение за научноизследователски данни е поместено по-горе.

„Чл. 3а. (1) Този закон се прилага за повторно използване на информация от обществен сектор, която се създава или се съхранява от следните организации от обществен сектор:

1. държавните органи, техните териториални звена, териториалните органи на изпълнителната власт и органите на местното самоуправление в Република България;
2. публичноправните организации;
3. организации, осъществяващи научни изследвания, и организации, финансиращи научни изследвания, включително висши училища за научноизследователските данни по чл. 41а².

(2) Организацията от обществен сектор са длъжни да предоставят информация от обществен сектор за повторно използване, с изключение на предвидените в този закон случаи“.

3.2. Публикуване на научноизследователски данни

Във връзка с гореизложеното следва да се има предвид и конкретното задължение, което всъщност е целта на останалите нововъведения, свързани с научноизследователските данни, а именно задължението за предоставянето им.

То е въведено за организациите от обществен сектор, организациите, осъществяващи научни изследвания, и организациите, финансиращи научни изследвания в чл. 41а², ал. 1 от ЗДОИ, съгласно който посочените субекти „предоставят в отворен машинночетим формат със свободен достъп научноизследователските данни, получили публично финансиране и представляващи набори от данни с висока стойност“.

В ал. 2 на същата разпоредба е постановено, че: „Публично финансираните научноизследователски данни могат да се използват повторно за търговски или нетърговски цели, когато вече са публично достъпни чрез институционален или тематичен регистър. Този тип данни се структурират от лицата по ал. 1 и се придържат към установените стандарти и правила съгласно наредбата по чл. 15г, ал. 3“ от ЗДОИ.

С цел ефективно публикуване на научноизследователски данни анализираната нормативна уредба е доразвита в Закона за авторското право и сродните му права (ЗАПСП).¹⁷ Считано от 1 декември 2023 г.¹⁸ в ЗАПСП е въведено т. нар. право на вторично публикуване.¹⁹ Съгласно чл. 60, ал. 2 от ЗАПСП авторът на произведение на научната литература, създадено по повод изследване, финансирано изцяло или частично с публични средства, запазва правото да разгласи това произведение или части от него в образователни или научни хранилища с нетърговска цел след приемането му за публикуване от издател, като се задължава при това да упомене издателя. Като също така изрично е описано, че всяка договореност, която възпрепятства или ограничава предвиденото в чл. 60, ал. 2, е нищожна.

¹⁷ Закон за авторското право и сродните му права (ЗАВПСП), обн., ДВ, бр. 56 от 29.06.1993 г., в сила от 1.08.1993 г., изм., бр. 70 от 20.08.2024 г., в сила от датата, определена в Решение на Съвета на Европейския съюз за приемането на еврото от Република България, прието в съответствие с чл. 140, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и Регламент на Съвета на Европейския съюз, приет в съответствие с чл. 140, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹⁸ Изменения и допълнения на ЗАВПСП са обнародвани в ДВ, бр. 100 от 1.12.2023 г., в сила от 1.12.2023 г.

¹⁹ Относно правото на вторично публикуване на произведения на научната литература виж повече в: Lazarova, A. (2024). EU Legislative and Regulatory Framework Fit for Research and the Secondary Publication Right, The Agenda of the New EU Institutional Cycle. In: *Papers from the Eleventh International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski"*, 127–142.

По отношение на чл. 41a², ал. 1 от ЗДОИ следва да се има предвид, че записаното публикуване в институционален или тематичен „регистър“ всъщност се отнася до хранилище²⁰, което става ясно при прегледа на текста на Директива (ЕС) 2019/1024 на английски език например.

Към септември 2023 г. терминът хранилище е част от терминологията на електронното управление. Така например съгласно чл. 7в, ал. 2, т. 23 от ЗЕУ министърът на електронното управление реализира и поддържа национално хранилище и система за контрол на версиите на изходния програмен код и техническата документация на информационните системи на административните органи; условията и редът за поддържане и ползване на хранилището се определят с наредбата по чл. 7г, ал. 6.

Според чл. 58, ал. 1 от НОИИСРЕАУ хранилището за изходен код е информационна система за съхранение и достъп до изходен код, включваща система за контрол на версиите. То позволява съхранението на неограничен брой проектни хранилища, като всяко проектно хранилище се отнася за един проект и към определена администрация.

Със споменатите изменения и допълнения на Закона за изменение и допълнение на Закона за авторското право и сродните му права от 1 декември 2023 г. в този нормативен акт са въведени „образователни и научни хранилища с нетърговска цел“.

Също така съгласно новия Закон за насърчаване на научните изследвания и иновациите от 2024 г.²¹ съществуват национални и институционални хранилища за научна информация. На основание чл. 78, ал. 2 от закона „Българският портал за отворена наука е национално хранилище на научна информация, резултат от научни изследвания, финансирани изцяло или частично с публични средства, както и единна точка за достъп до такава информация“.

С оглед на яснотата на нормата и нейното изпълнение следва нормативният текст да бъде преработен. Изречение първо на чл. 41a², ал. 2 от ЗДОИ следва да бъде изменено, както следва: „Публично финансираните научноизследователски данни могат да се използват повторно за търговски или нетърговски цели, когато вече са публично достъпни чрез институционално или тематично хранилище“.

3.3. Публикуване на динамични данни и набори от данни с висока стойност

С Директива (ЕС) 2019/1024 и съответно в ЗДОИ се въвеждат още две ключови понятия, тези за динамични данни и набори от данни с висока стойност. Това се случва по повод новите задължения за предоставянето на такива данни.

Съгласно §1, т. 18 от ДР на ЗДОИ „динамични данни“ е информация в цифрова форма, която се актуализира често или в реално време, по-специално поради нейната променливост или бързо остаряване; данните, генерирани от сензори, както и данни за околната среда, трафика, спътникови данни и метеорологичните данни са типичен пример за данни, разглеждани като динамични.

В самата дефиниция се съдържат примери за такива данни, които се срещат и в съображение 31 от Директивата, в което се посочва широк кръг от данни, които се включват в понятието „динамични данни“, като данните, генерирани от сензори, са само една от изброените категории – „данни за околната среда, трафика, спътникови данни, метеорологични данни и сензорно генерирани данни“.

Задължението за предоставяне на такива данни е въведено в чл. 41a¹, ал. 1 от ЗДОИ: „Организациите от общественения сектор предоставят динамични данни за повторно използ-

²⁰ Хранилищата още са познати като репозиториуми (на англ. ез. repository).

²¹ Закон за насърчаване на научните изследвания и иновациите (ЗННИ), обн., ДВ, бр. 39 от 1.05.2024 г.

ване с помощта на подходящи приложно-програмни интерфейси (API) непосредствено след придобиването на данните, а когато е приложимо – под формата на информационен масив за изтегляне“.

Според ал. 2: „Когато предоставянето на динамичните данни за повторно използване непосредствено след тяхното придобиване би надхвърлило финансовите и техническите възможности на организацията от общественения сектор, налагайки по този начин непропорционално усилие, тези динамични данни се предоставят за повторно използване в срок или с временни технически ограничения, които не накърняват неоправдано използването на техния икономически и социален потенциал“.

Относно **наборите от данни с висока стойност**, съгласно §1, т. 20 от ДР на ЗДОИ те са „информация от обществения сектор, чието повторно използване се свързва със значителни ползи за обществото, околната среда и икономиката, по-специално поради нейната пригодност за създаване на услуги с добавена стойност, приложения и нови висококачествени и достойни работни места, както и поради броя на потенциалните ползватели на услуги с добавена стойност и на приложенията, създадени въз основа на тези набори от данни. Наборите от данни с висока стойност са част от тематични категории, определени от Европейската комисия, като геопространствени данни, данни за наблюдение на Земята и околната среда, метеорологични данни, както и статистически данни, данни за дружества и собственост на дружествата и за мобилност“.

Съгласно приложение I към Директива (ЕС) 2019/1024 тематичните категории са: геопространствени данни, наблюдение на Земята и околната среда; метеорологични данни; статистика; дружества и собственост на дружествата; мобилност. Това е още един пример, че европейският законодател е разпознал пространствените или геопространствените данни като такива, които, ако се събират, съхраняват и разпространяват от организация от общественения сектор, категорично са информация от обществения сектор.

Както е записано в легалната дефиниция, Европейската комисия определя с приемането на Регламент за изпълнение кои са наборите от данни с висока стойност, принадлежащи на тематичните категории на приложение I към Директива (ЕС) 2019/1024. В тази връзка е приет Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/138 на Комисията от 21 декември 2022 г.²², който влиза в сила в началото на март (20 дни след публикуването му в Официалния вестник на ЕС) и се прилага 16 месеца след тази дата. В срок до 2 години от влизането му в сила, или до март 2025 г. държавите членки трябва да представят на Европейската комисия доклад за мерките, които са предприели, за прилагането му. По искане на Комисията всяка държава членка трябва да изпраща актуализирана версия на доклада на всеки 2 години.

Що се отнася до новите задължения на организациите от обществения сектор, свързани с наборите от данни с висока стойност, на основание чл. 41а², ал. 3 от ЗДОИ „наборите от данни с висока стойност са достъпни за изтегляне безплатно в съответствие с чл. 41ж в машинночитим формат, предоставят се чрез приложно-програмен интерфейс (API) и ако е приложимо – се предоставят под формата на информационен масив за изтегляне“.

С посочения регламент за изпълнение се определят и редът и условията за публикуване и повторно използване на набори от данни с висока стойност, по-специално приложимите условия за повторна употреба и минималните изисквания за разпространение на данни чрез приложно-програмни интерфейси (API).

²² Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/138 на Комисията от 21.12.2022 г. за определяне на списък с конкретни набори от данни с висока стойност и реда и условията за тяхното публикуване и повторно използване, ОВ L 19, 20.01.2023 г., с. 43 [онлайн] [прегледан на 27.03.2025]. Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0138..>

Следва да имаме предвид, че определянето и предоставянето на набори от данни с висока стойност е материя, която ще търпи развитие и която ще определя повторното използване на информация от общественния сектор и занапред.

3.4. Улеснение за търсене на информация

С Директива (ЕС) 2019/1024 се набляга на необходимостта от методи за улеснено повторно използване на информация от общественния сектор. Част от изискванията на директивата са въведени в чл. 41г от ЗДОИ, като в ал. 1 на разпоредбата към досегашният текст „При възможност организациите от общественния сектор осигуряват условия за многоезично търсене на документи“ се добавя „и осигуряват възможност за обобщаване на метаданните“.

Също така се създават ал. 2 и ал. 3 на чл. 41г от ЗДОИ, съгласно които:

„(2) Организациите от общественния сектор предвиждат практически механизми за улесняване на ефективното повторно използване на информация от общественния сектор, включително чрез предоставяне на информация относно правата за повторно използване и осигуряване на помощ и насоки.

(3) Министърът на електронното управление или оправомощени от него лица създават възможност за улесняване на достъпа до набори от данни чрез осигуряване на единна точка за достъп и чрез постепенно предоставяне на подходящи набори от данни, съхранявани от организациите от общественния сектор, по отношение на информацията от общественния сектор, предоставяна за повторно използване, както и до данни, съхранявани от организациите от общественния сектор във формати, които са достъпни, лесно откриваеми и повторно използваеми чрез електронни средства“.

Относно основанията за отказ за предоставяне на информация от общественния сектор с допълнение с новата ал. 5 на чл. 41и от ЗДОИ е въведено правилото, че „Не може да е основание за отказ наличието на права върху бази данни по смисъла на Закона за авторското право и сродните му права, упражнявани с цел да се ограничи повторното използване на информацията от общественния сектор, която е поискана по реда на тази глава“. Въведената разпоредба на чл. 41и, ал. 5 от ЗДОИ систематично следва правилото по чл. 41б, т. 3 от ЗДОИ, че „не се предоставя за повторно използване информация от общественния сектор, която е обект на право на интелектуална собственост на трето лице, като, в случай че правото на интелектуална собственост на трето лице е върху база данни, правото на създателя на базата данни съгласно Закона за авторското право и сродните му права не се упражнява от организациите от общественния сектор с цел да се предотврати повторното използване на документи или да се ограничи повторното използване“.

Това наложило се от практиката уточнение е поставено на съответното систематично място в закона веднага след добавената в ЗДОИ през 2015 г. ал. 4 на разпоредбата на чл. 41и от ЗДОИ, според която: „Не може да е основание за отказ наличието на лични данни в информацията от общественния сектор, която е поискана за повторно използване, в случаите, когато тази информация съставлява или е част от публично достъпен регистър“. И в двата случая става дума за наличие на права, защитавани по реда на различни режими, било за защита на лични данни, било за защита на права на интелектуална собственост. Наличието на такива права обаче не е пречка пред изпълнението на задълженията за публикуване на информация, като, разбира се, правата на трети лица бъдат взети предвид. Във връзка със защитата на лични данни са познати множество техники, които водят до премахването на лични данни от определени набори от данни и даващи възможност за публикуване на данни, които не съдържат лични данни. Такива методи са псевдонимизиране, анонимизиране

и др. По този повод в съображение 52 от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1024 е посочено, че „анонимната информация е информация, която не е свързана с идентифицирано или подлежащо на идентифициране физическо лице или с лични данни, анонимизирани по такъв начин, че субектът на данните не може да бъде идентифициран или от този момент нататък вече не може да бъде идентифициран. Анонимизирането е средство да се намери компромис между ползите от предоставянето на колкото се може повече информация от общественния сектор за повторно използване, от една страна, и задълженията, произтичащи от правото за защита на данните, от друга, но това си има цена. Подходящо е тази цена да се разглежда като един елемент от разходите, които следва да се приемат за определен разход за разпространението, както е посочен в настоящата директива“²³.

Съответно в §1, т. 21 от ДР на ЗДОИ е въведена легална дефиниция за „анонимизиране“. Това е „процесът на промяна на документи в анонимни документи, които да не се свързват с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано, или с процеса на превръщането на лични данни в анонимни по такъв начин, че субектът на данните да не може да бъде идентифициран или повече да не може да бъде идентифициран. Техническите изисквания към процеса, по който се осъществява анонимизацията, се определят с наредбата по чл. 7г, ал. 6 и чл. 12, ал. 4 от Закона за електронното управление“. С оглед на яснотата и консистентността на терминологията в националния закон, формулираната дефиниция би могла да се подобри, като, вместо „документи“, се използва „информация от общественния сектор“ като общо название на данни и документи в обхвата на ЗДОИ.

3.5. Задължения, които не произтичат от европейските препоръки

Със ЗИД на ЗДОИ се въвеждат допълнителни изисквания за всички задължени за предоставяне на информация от общественния сектор субекти, които не произтичат от европейските нормативни изменения. Те се обосновават с практическото приложение на ЗДОИ до момента.

Така например в чл. 15б от ЗДОИ е допълнена нова част в края на нормата, с която се цели преодоляване на сериозните затруднения за публикуването на актуални и необходими данни от страна на организациите от общественния сектор.

Съгласно чл. 15б, ал. 5 от ЗДОИ в случай на отправено от министъра на електронното управление **искане за публикуване** на информация от общественния сектор организацията от общественния сектор, до която то е отправено, я публикува в машинночетим отворен формат в Портала за отворени данни.²⁴

Правомощието за отправяне на такова искане е уредено в чл. 15б, ал. 4 от ЗДОИ. Макар нормата да е диспозитивна, тя подчертава ролята на компетентните държавни органи относно публикуването на информация от общественния сектор.

²³ Повече за анонимизиране вж. Становище 05/2014 относно техническите способности за анонимизиране, прието на 10.04.2014 г. на Работната група за защита на лицата при обработване на лични данни, създадена по силата на чл. 29 от Директива 95/46/ЕО. Работната група е независим европейски консултативен орган в областта на защитата на данни и неприкосновеността на личния живот. Задачите ѝ са описани в чл. 30 от Директива 95/46/ЕО и в чл. 15 от Директива 2002/58/ЕО.

²⁴ Съгласно §1, т. 9 от ДР на ЗДОИ „Портал за отворени данни“ е единна, централна, публична уеб базирана информационна система, която осигурява публикуването и управлението на информация за повторно използване в отворен, машинночетим формат заедно със съответните метаданни. Порталът е изграден по начин, който позволява цялостното извличане на публикуваната информация или части от нея.

На практика едно такова искане за информация би могло да бъде направено в конкретен случай и при необходимост *ad hoc* (например искане на публикуване в машинночетим формат на данни за бързоразвиваща се пандемия, които липсват²⁵).

С цел спомагане на процеса по публикуване на данни, задължителен за администрациите, които „произвеждат“ или „притежават“ съответната информация, ЗДОИ въвежда и един допълнителен механизъм. Той е изграден чрез конструкцията по чл. 156, ал. 3 от ЗДОИ. На основание цитираната разпоредба се приема решение на Министерския съвет, с което ежегодно (а понякога и повече пъти в една година) се утвърждава т.нар. списък с набори от данни, които да бъдат публикувани в интернет в отворен формат в определен срок. Веднъж въведен в ежегодно РМС и достъпен в интернет под формата на отворени данни, всеки набор от данни следва да бъде своевременно обновяван на Портала за отворени данни, незабавно и по възможност автоматично при всяко негово актуализиране при съответния първичен администратор на данни, който е и задължен субект по ЗДОИ.

Новото задължение по чл. 156, ал. 5 от ЗДОИ би могло да се изпълнява и регулярно в рамките на процедурата по чл. 156, ал. 3 от ЗДОИ с предложението на министъра на електронното управление до Министерския съвет, който ежегодно приема списък с набори от данни, които да бъдат публикувани в отворен формат в интернет.

За да се изпълнява задължението по чл. 156, ал. 5 от ЗДОИ, следва да е налице подходящата за един автоматизиран обмен на данни инфраструктура. Затова съгласно последната ал. 6 на чл. 156 от ЗДОИ „при разработка, надграждане или внедряване на информационни системи или регистри организациите от общественния сектор реализират приложно-програмни интерфейси (API) за осигуряване на свободен публичен достъп до електронните документи, информацията и данните в машинночетим отворен формат за целите на публикуване в портала по чл. 15г“.

Така нареченият „приложно-програмен интерфейс (API)“ е дефиниран в новата т. 23 на §1, от ДР на ЗДОИ като „автоматизиран софтуерен слой или компонент, с който една информационна система предоставя онлайн достъп до своя функционалност, включително приемане или предаване на данни, на други информационни системи или софтуерни приложения“.

Въвеждането на тази разпоредба е допълнение към изискванията на Закона за електронно управление, които обхващат етапа на предварително планиране на разработване на информационни системи по обществени поръчки. Според на чл. 58а, т. 2 от ЗЕУ в техническите спецификации за провеждане на обществени поръчки за разработка, надграждане или внедряване на информационни системи или електронни услуги следва да е заложено да се реализират автоматизирани интерфейси за осигуряване на свободен публичен достъп до електронните документи, информацията и данните в машинночетим отворен формат, включително чрез публикуване в портала за отворени данни, по реда на ЗДОИ. Със ЗИД на ЗДОИ това правило е допълнено и с изискването за реално реализиране на приложно-програмни интерфейси за осигуряване на свободен публичен достъп до електронните документи, информацията и данните в машинночетим отворен формат.

За неизпълнение на задълженията по чл. 156 ал. 5 и 6 са предвидени административни наказания по чл. 42 от ЗДОИ.

Освен своевременно публикуване на информация, на основание новия текст в чл. 16а от ЗДОИ, организациите от общественния сектор ежегодно предоставят по електронен

²⁵ По такъв начин с настъпването на пандемията от COVID-19 на Портала за отворени данни е създадена отделна секция за данни и визуализации. *Портал за отворени данни* [онлайн] [прегледан на 27.03.2025]. Достъпен на: <https://data.egov.bg/covid-19?section=8&item=26>.

път на Министерството на електронното управление информацията, необходима за изготвяне на **обобщен доклад** за състоянието на повторното използване на информация от общественения сектор и въздействието на наборите от данни с висока стойност. На свой ред Министерството на електронното управление изготвя и публикува доклада на официалната си интернет страница.

От влизането в сила на 29.09.2023 г. не са самостоятелно прилагани описаните по-горе процедури по чл. 15б, ал. 5 и чл. 16а от ЗДОИ.

По отношение на процедурата за предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване, която започва с подаване на **искане** за повторно използване на информация от обществения сектор, ако то е подадено чрез Портала за отворени данни, то организациите от обществения сектор трябва да имат предвид, че при решение за предоставяне на информация исканата информация се публикува на портала. Това е регламентирано в допълнената новата ал. 3 на чл. 41е от ЗДОИ.

Със ЗИД на ЗДОИ се увеличава и размерът на **административните наказания**, уредени в чл. 42 от ЗДОИ, като същевременно се нанасят уточнения в конкретните норми, за които те се отнасят. Тук основен акцент се поставя на нарушения на чл. 15б, ал. 2, 5 и 6, чл. 15в, ал. 3, чл. 15г, ал. 2 от ЗДОИ. Цитираните разпоредби се отнасят до съществуващи и нови задължения за лицата, които се класифицират като организации от обществения сектор по смисъла на ЗДОИ. Допълнителни изменения в административнонаказателните разпоредби на ЗДОИ отразяват разделението на задължените субекти на две групи в чл. 3 и чл. 3а от ЗДОИ и разделението на правомощията по установяване на нарушения между министър-председателя, министъра на електронното управление и министъра на правосъдието.

В заключение от изложеното може да се направят следните изводи, измененията в административнонаказателните разпоредби на ЗДОИ не отразяват в цялост наличието на множество нови задължения за организациите от обществения сектор, вече отделени в чл. 3а от закона, повечето от които произтичат от европейското законодателство. Липсата на правна санкция за тяхното неизпълнение е една от сериозните критики към Закона за достъп до обществена информация и преди измененията от 2023 г. За съжаление, въпреки нейното наличие със ЗИД на ЗДОИ тя не е преодоляна. Тъкмо обратното – проблемът се очертава още по-ясно, тъй като едновременно с разширения обхват на информацията, която трябва да се публикува в машинночитим формат, се увеличават и субектите, които са задължени лица по закона.

Заклучение

Въпреки закъснението в изпълнение на задължението от страна на Република България да транспонира Директива (ЕС) 2019/1024 в националното ни законодателство, за което по Директива е предвиден срок 17.07.2021 г., обнародваният в края на септември 2023 г. ЗИД на ЗДОИ има определени предимства, сред които могат да бъдат открити няколко.

На първо място, това е промяната в дефиницията за повторно използване на информация от обществения сектор и включването на научноизследователските данни в нея. Развитието на научноизследователска дейност е водещ приоритет и източник на структурирани данни, които следва да бъдат публично достъпни, ако са финансирани с държавни средства.

На следващо място могат да бъдат посочени измененията в нормативната уредба, свързани с материята на задължените субекти. В тях следва да се обърне внимание, от една страна, на разделянето на регламентацията на задължените субекти по ЗДОИ в две самостоятелни разпоредби, което намалява възможността за объркването между тези за достъп до обществена информация и тези за повторно използване на информация от обществения сектор и отворени данни. От друга страна, с оглед на транспонирането на Директива

(ЕС) 2019/1024 е важно да се подчертае, че по националния ЗДОИ кръгът за задължените субекти относно повторно използване на информация от обществения сектор и отворени данни продължава да е по-широк от този по Директива (ЕС) 2019/1024, както и от този при действието на вече отмененото европейско законодателство, тъй като в него са включени всички публични предприятия, а не само такива, извършващи определени по Директивата дейности.

С оглед на отчетната дейност, която съпътства водената политика в областта на отворените данни, следва да се имат предвид следните срокове:

- до края на 2024 г. на основание чл. 16а от ЗДОИ организациите от обществения сектор следва да предоставят по електронен път на Министерството на електронното управление информацията, необходима за изготвяне на обобщен доклад за състоянието на повторното използване на информация от обществения сектор и въздействието на наборите от данни с висока стойност, който се изготвя от Министерството на електронното управление и публикува доклада на официалната му интернет страница;
- до март 2025 г. на основание Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/138 на комисията от 21.12.2022 г. следва да бъде представен отчет на Европейската комисия от държавите членки относно наборите от данни с висока стойност.

Актуализираният през 2023 г. ЗДОИ би могъл да бъде подобрен при възприемането на някои препоръки. Сред конкретните такива са изменения в чл. 41а², ал. 2, в който терминът „регистър“ да бъде заменен с термина „хранилище“ и в нормата да се посочи, че „Публично финансираните научноизследователски данни могат да се използват повторно за търговски или нетърговски цели, когато вече са публично достъпни чрез институционално или тематично хранилище“.

В §1, т. 21 от ДР на ЗДОИ, където е въведена легална дефиниция за „анонимизиране“, според която това е процесът на промяна на документи в анонимни документи, следва „документи“ да бъде заменен в „информация“ и така дефиницията да бъде по следния начин: „Анонимизиране е процесът на промяна на информация от обществения сектор в анонимизирана информация, която да не се свързва с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано, или с процеса на превръщането на лични данни в анонимни по такъв начин, че субектът на данните да не може да бъде идентифициран или повече да не може да бъде идентифициран“.

В по-общ план следва да се развие из основи административното наказване в материята, която от въвеждането си в ЗДОИ не е изчерпателна в тази си част. Към настоящия момент съответствието на националната нормативна уредба с европейските изисквания е осигурено от гледна точка на въвеждане на новостите по отношение понятия, принципи и задължени субекти и др. Всички посочени изисквания обаче остават препоръчителни без необходимия санкционен апарат.

Библиография

Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20.06.2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от общественния сектор, ОВ L 172, 26.06.2019 г.

Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17.11.2003 г. относно повторната употреба на информацията в общественния сектор, ОВ L 345, 31.12.2003 г.

Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26.06.2013 г. за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор, ОВ L 175, 27.06.2013 г.

Закон за авторското право и сродните му права (ЗАВПСП), обн., ДВ, бр. 56 от 29.06.1993 г., посл. изм., бр. 70 от 20.08.2024 г.

Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ), обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., посл. изм. и доп., бр. 82 от 29.09.2023 г.

Закон за достъп до пространствени данни (ЗДПД), обн., ДВ, бр. 19 от 9.03.2010 г., посл. изм. бр. 15 от 22.02.2022 г.

Закон за насърчаване на научните изследвания и иновациите (ЗННИ), обн., ДВ, бр. 39 от 1.05.2024 г.

Наредба за стандартните условия за повторно използване на информация от общественния сектор и за нейното публикуване в отворен формат (НСУПИИОСНПОФ), обн., ДВ, бр. 48 от 24.06.2016 г., посл. изм., бр. 47 от 24.06.2022 г.

Портал за отворени данни [онлайн] [прегледан на 27.03.2025]. Достъпен на: <https://data.egov.bg>.

Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/138 на Комисията от 21.12.2022 г. за определяне на списък с конкретни набори от данни с висока стойност и реда и условията за тяхното публикуване и повторно използване, ОВ L 19, 20.01.2023 г.

Становище 05/2014 относно техническите способности за анонимизиране, прието на 10.04.2014 г. на Работната група за защита на лицата при обработването на лични данни, създадена на основание чл. 29 от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24.10.1995 г..

Creative Commons [online] [viewed 27.03.2025]. Available from: <https://creativecommons.org/>.

Lazarova, A. (2024). EU Legislative and Regulatory Framework Fit for Research and the Secondary Publication Right, The Agenda of the New EU Institutional Cycle. In: *Papers from the Eleventh International Scientific Conference of the European Studies Department, Jean Monnet Centre of Excellence, Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski"*, 127–142.

Open Data Goldbook for Data Managers and Data Holders. Practical Guidebook for Organisations Wanting to Publish Open Data. (2018). *European Union/European Data* [online] [viewed 27.03.2025]. Available from: https://data.europa.eu/sites/default/files/european_data_portal_-_open_data_goldbook.pdf.

NEW REQUIREMENTS FOR THE PROVISION OF PUBLIC SECTOR INFORMATION IN BULGARIA

Kalina Georgieva²⁶

Abstract: This research is a review of the amendments and additions to the Access to Public Information Act, which are in force from the end of 2023, and which ensure the introduction into Bulgarian legislation of the requirements of Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information. The expanded scope of a basic concept of the matter, namely that of re-use of information from the public sector, the corresponding changes in the circle of obliged subjects and the introduced new principle for re-use of information of

“openness by design and by default” have been examined.

The analysis of the adopted legislation emphasizes the new requirements for public sector organizations in the provision of public sector information. These include obligations to publish research data, dynamic data, high-value datasets, practical arrangements facilitating the search for documents available for re-use, and reporting on progress in the field.

Keywords: dynamic data, high value datasets, open data, research data, reuse of public sector information

²⁶ Sr. Assistant Professor, Faculty of Law, Sofia University “St. Kliment Ohridski”, e-mail: kogeorgiev@uni-sofia.bg.