

ПРИНЦИПИ ЗА ПОВТОРНОТО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР И СТАНДАРТНИ ОБЩИ УСЛОВИЯ ЗА ОТВОРЕНИ ДАННИ В БЪЛГАРИЯ. НАПРЕДЪК НА БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕСА НА ОТВАРЯНЕ НА ДАННИТЕ ОТ ОБЩЕСТВЕНИЯ СЕКТОР

Д-р Калина Георгиева, СУ „Св. Климент Охридски“

PRINCIPLES FOR THE RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION AND STANDARD GENERAL TERMS FOR OPEN DATA IN BULGARIA. PROGRESS OF BULGARIA IN THE PROCESS OF OPENING DATA FROM THE PUBLIC SECTOR

Kalina Georgieva, PhD

Abstract: The article emphasizes the most important findings of the Open Data Maturity Assessment, including the key indicators Open Data Readiness and Portal Maturity. Along with this, the paper provides an overview of the legal principles, applicable for the right of reuse of public sector information, on one side, and on another, clarifies the definition and the usage of the open data licenses. The main objective of this paper is to draw the frame of the open data in Bulgaria and to underline the leading place of our country in the European open data landscape.

Keywords: open data, reuse of public sector information, open data portals, open data principles, open data licenses, open data maturity.

Въведение

През 2007 г., когато България се присъединява към Европейския Съюз (ЕС), страната става пълноправен партньор на останалите държави членки в редица процеси, които по това време започват. Съществуват и множество достижения на европейската общност, които България заварва на определен етап от развитието им. Такава материя, в която ЕС вече е работил и в която е относително напреднал спрямо нашата страна, е свързаната с повторно използване на информация от обществения сектор като институт на правото.

Терминът повторно използване на информация от обществения сектор (ИОС) се въвежда в българското законодателство със Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от 2007 г., който, както гласи §16 от неговите Допълнителни разпоредби, транспорнира предписанията на Директива 2003/98/EО на Европейския парламент и Съвета за повторното използване на информация в обществения сектор.

Повторното използване на информацията от обществения сектор представлява използването за търговски и нетърговски цели на документи, бази данни и други носители (юридически актове, метеорологични данни, цифрови карти, данни за трафика и др.), които се създават, събират и запазват от организацията от обществения сектор. Възприетото в България понятие обхваща две легални дефиниции, регламентирани в Закона за Достъп до обществена информация (ЗДОИ). Първата е за информация от обществения сектор – това 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“. Повторното

използване, на второ място, е „използването от страна на физически или юридически лица на документи, притежание на институциите в обществения сектор, за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената задача, за която документите са били създадени“.

Последващи промени в европейското законодателство относно повторното използване на информацията от обществения сектор от 2013 г. се свързват с влизането в сила на Директива за 2013/37/EС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/EО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор. Срокът за въвеждане на Директива 2013/37/EС в законодателството на страните членки, включително и за България, е до 18 юли 2015 г. С Директивата се регламентират редица новости в областта на повторното използване на информация от обществения сектор, обуславящи и промените от декември 2015 г. на българския Закон за достъп до обществена информация. Сред тях е новата легална дефиниция за ИОС – „всяка информация, обектизирана върху материален носител, включително съхранена като документ, звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществения сектор“.

Съвкупността от промени, които внася Директивата, оформят нов режим за предоставяне на информация от обществения сектор, който изгражда концепцията за т. нар. „отваряне на обществените данни“ за гражданите.

В материията на отворените данни (ОД) за кратък период България съумява да „навакса“ изоставането, което натрупва по време на действието на Директива 2003/98/EО на Европейския парламент и Съвета за повторното използване на информация в обществения сектор, от 2003 до 2013 г. За по-малко от 2 години след приемането на Директива 2013/37/EС страната се нарежда в членните позиции на държавите в ЕС, успешно приели съответните мерки за повторното използване на информация в обществения сектор.

Това постижение се основава на предприетите действия за отваряне на обществените данни, които да съчетават съществени промени в законодателната рамка на повторна употреба на информация от обществения сектор с допълнителни практически мерки за отваряне на данните от националните органи. Част от тях са представените в настоящото изследване законодателни и извънзаконодателни промени в цялостния режим на повторно използване на ИОС, отразяващи основните принципи на повторно използване на ИОС и въвеждащи стандартни общи условия за повторно използване и редица практически мерки, сред които са порталите за отворени данни.

1. Принципи за повторното използване на информация от обществения сектор от Директива 2003/37/EС

За да се гарантира достъпът до информация и приложението на повторното ѝ използване, от самото си създаване през 2003 г. този институт се основава на ръководни принципи, залегнали в нормативните актове на Европейския съюз и конкретно в Директива 2003/98/EО¹, които впоследствие са конкретизирани в националните законодателства на държавите членки. Принципите, възприети в ЗДОИ², съответстват точно на формулираните в Директива 2003/98/EО, затова в тази част принципите ще бъдат разгледани основно според Директивата за информация от обществения сектор.

1.1. Ръководен принцип

Принципът, който формира характера на предоставянето на информация от обществения сектор за повторно използване като институт, развит в Директива 2003/98/EО, е този за предоставяне на възможно най-много информация от обществения сектор за повторно използване. Това ръководно начало не ограничава институциите до минималните стандарти в Директивата, а те следва да възприемат политика за достъп до данните,

¹ ОВ L 345 17.11.2003 г., с. 90.

² Обнародван в бр. 49 от 2007 г. на Държавен вестник

позволяваща по-широкото използване на документите, притежавани от органите от обществения сектор. В същото време трябва да се подчертава, че Директивата не съдържа задължение за националния орган от обществения сектор да предостави информация за повторно използване. Решението дали да се даде разрешение за многократно използване, или не, зависи от „заинтересованите“ държави членки или от съответния компетентен орган от обществения сектор. Този принцип е основание много организации от обществения сектор да не предпочетат да предоставят своята информация.

Това е и една от основните критики към Директива 2003/98/ЕС, чито последици се отчитат и в изследването на Даниел Дитрих от 2011 г., посветено на приложението на Директивата в България³. В него се сочи, че въвеждането на Директивата представлява препятствие само по себе си поради ограничения институционален капацитет на българската администрация. Към това се добавя и слабата активност на евентуалните ползватели на информация за търговски цели в лицето на създателите на приложения например. Изтърква се, че поради финансови затруднения и липса на ресурси, доколкото зависи от организацията от обществения сектор, те напълно логично не биха осигурявали отворен достъп до данни, което би им намалило приходите. Друг проблем при прилагането на транспонираната Директива е и липсата на политическа ангажираност на високо политическо равнище. Промяна в тази насока може да се постигне единствено при по-голямо търсене от страна на потребителите. Основното заключение на Дитрих е, че законодателството по отношение на повторното използване на информацията е адаптирано към европейската правна рамка, но проблемите все още стоят и трудно ще бъдат преодолени на практика поради финансови и кадрови проблеми. Чрез приетата през 2013 г. Директива 2013/37/ЕС⁴ се доразвива възприетият през 2003 г. принцип за предоставяне на информация от обществения сектор. Това именно е и основният принос на новата нормативна уредба на Директива 2013/37/ЕС - в цялостното изменение на подхода към количеството предоставяна информация. Според Директива 2013/37/ЕС се предвижда ясно задължение за държавите членки да позволят повторно използване на всички общодостъпни документи освен ако достъпът е ограничен или изключен съгласно националните законодателства. Тази промяна на регламентацията е основа за успешното развитие на повторното използване.

Промяната с Директива 2013/37/ЕС по отношение на ръководното начало за предоставяне на информация се отразява в ЗДОИ от 2015 г.⁵. Според европейския нормативен акт институциите следва да публикуват цялата им достъпна информация, която не попада в ограниченията по Директивата. Този ръководен принцип служи за изграждане на концепцията за отворени данни. Този принцип може да бъде определен като „принципът за проактивно публикуване“⁶, чиято идея е информацията да се направи общодостъпна, без лицата да подават заявления за нея. Самостоятелно закрепване на задължението за предоставяне на информацията от обществения сектор като принцип не е направено в ЗДОИ от 2015 г. Принципът е формулиран в Директивата общо спрямо законодателните текстовете на чл. 15а ЗДОИ относно публикуването в интернет.

Елементи на този принцип са: равнопоставеност на задължените лица за предоставяне на информация и използването на интернет за публикуване на информация. Именно чрез тях принципът от Директивата е възприет в българския нормативен текст.

На първо място в секция „Достъп до информация“ на интернет страниците следва да се обявяват различни данни, годишните отчети, съществуващите вътрешни правила

³ Dittrich, D. "State of Play: PSI re-use in Bulgaria", 2011. достъпен на ePSIplatform: <http://www.scribd.com/doc/68757540/Topic-Report-5-State-of-Play-in-Bulgaria>, (22.11.2017 г.)

⁴ ОВ L 175 26.06.2013, с.1.

⁵ Изм. и доп. ДВ. бр.97 от 11 Декември 2015 г.

⁶ Кашъмов, А., Жулева, Г., Павлова, Д. Концепция за изменения на законодателството за достъп до обществена информация. Програма достъп до информация. София, 2015, с. 12.

относно достъпа до обществена информация, нормативите за разходите за предоставяне на достъп до информация, както и повторно използване на информация от обществения сектор, реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от административните структури в системата на изпълнителната власт. Срокът за публикуване, съответно за обновяване е в срок до три работни дни от приемането на съответния акт или от създаването на съответната информация, ако актът се обнародва – в срок до три работни дни от обнародването, освен ако в закон не е определен друг срок.

На следващо място ръководителите на администрации са длъжни ежегодно да обявяват актуализиран списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна.

В тази част на ЗДОИ от 2015 г. е въведено едно от основните изисквания във връзка с Директива 2013/37/EС и отварянето на обществените данни – публикуване в отворен формат. В новия чл. 15б ЗДОИ е регламентирано задължението на всяка организация от обществения сектор ежегодно да планира поетапното публикуване в интернет в отворен формат на информационните масиви и ресурси, които поддържа, достъпът до които е свободен.

Всички тези промени в съвкупност и новите задължения на административните органи водят до спазване на принципа за публикуване на всяка информация от обществения сектор, която не е защитена от друг закон (в т. ч. класифицирана информация, лични данни, търговска тайна).

Конкретните принципи, засягащи повторното използване на информацията от обществения сектор, са маркирани в преамбула на Директива 2003/98/ЕО и са развити в основната й част. Българският ЗДОИ от 2007 г. възприема прогласеното с Директивата и утвърждава по структуриран начин основните принципи при предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване. Тези принципи ще бъдат разгледани по ЗДОИ в тази му редакция, като същите са в сила и досега.

1.2. Многократно повторно използване на информация от обществения сектор

В чл. 3 на Директива 2003/98/ЕО е подчертан общият принцип за многократно повторно използване на информация от обществения сектор. Той задължава държавите членки да гарантират, че когато повторното използване на документи, притежание на органите от обществения сектор, веднъж бъде позволено, тези документи ще подлежат на многократно използване за търговски и нетърговски цели. Това означава, че след първоначалното предоставяне на достъп до информацията, тя трябва да остане публично достъпна и да не се изискват последващи разрешения за повторната употреба на същата информация. Принципът е възпроизведен в чл. 6, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ от 2007 г. като „осигуряване на възможност за многократно повторно използване на информация от обществения сектор“.

1.3. Прозрачност при предоставяне на информация от обществения сектор

На следващо място в Директивата е принципът, гарантиращ прозрачността на материала. Според него всички приложими условия и такси за повторно използване на документи трябва да се публикуват от органите от обществения сектор „с помощта на електронни средства, там където това е възможно и уместно“. Целта е от тези органи да може да бъде поискано да посочват изчислението, взето като основа за таксата за публикуване. Освен това съответният орган от обществения сектор изяснява и кои фактори ще бъдат взети предвид при изчислението на такси за нехарактерни случаи. Принципът включва и достъпност на механизмите за правна защита, на които могат да разчитат частните лица, когато искат повторно да използват информация от обществения сектор. Затова „органите от обществения сектор също гарантират, че заявителите за многократно използване на документи са информирани относно наличните средства за компенсация, свързани с решението или практиките, които се отнасят за тях“. Принципът от чл. 7 от Директивата е транспортиран в чл. 6, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ от 2007 г.

Съветът и Парламентът на ЕС възприемат като изискване и като гаранция за правна сигурност и прозрачност яснотата на условията за достъп до повторно използване на документите в обществения сектор. Директивата предвижда информиране на потребителите за всички условия. ЗДОИ обаче стъпва на съществуващата в него уредба и с текста на чл. 41в, който гласи, че „информацията от обществения сектор се предоставя за повторно използване и на организации от обществения сектор при условията на този закон”, обобщава, че всички субекти, на които може да се предостави информация, я получават по реда на ЗДОИ от 2007 г.

1.4. Забрана за дискриминация при предоставяне на информация от обществения сектор
Директива 2003/98/ЕО и ЗДОИ са единодушни, че е забранена всяка форма на дискриминация на субектите по отношение на повторното предоставяне на информация. В т. 19 от преамбула на Директивата е посочена разликата между дискриминационни мерки по отношение на еднакви или сходни категории ползватели и различното таксување на различните видове предоставяне на информация. Принципът на недискриминация се съдържа в чл. 10 от Директивата в самостоятелна норма. Забраната за дискриминация се съсредоточава върху гарантиране на равни условия при предоставянето на информация от обществения сектор по отношение на всички заинтересовани субекти. Директивата доразвива това твърдение, наблягайки на факта, че ако информацията е повторно използвана от органи от обществения сектор за тяхна търговска дейност, излизаша извън обхват на обществените им задачи, за предоставянето на такава информация се прилагат същите такси и други условия, каквито се прилагат и по отношение на другите потребители.

Този принцип е намерил систематично място и в принципите на ЗДОИ от 2007 г. Забраната за дискриминация по отношение на субектите е изведена като принцип в чл. 6, ал. 2, т. 3.

1.5. Забрана за ограничаване на свободната конкуренция

Друго изискване на Директива 2003/98/ЕО, съдържащо се и в принципите на ЗДОИ, е спазването на правилата на конкуренцията и забраната за нейното ограничаване. Един от възможните начини за ограничаване на свободната конкуренция е сключването на изключителни договорености. При тази хипотеза органът от обществения сектор и дадено физическо или юридическо лице сключват договор, с който органът се задължава да предоставя конкретна информация единствено на него, като изключва останалите потенциални заявители от кръга на лицата, на които може да се предостави такава информация. Този вид ограничаване на конкуренцията е обект на регламентация и от Директивата, и от ЗДОИ.

В чл. 11 от Директивата, озаглавен „Забрана за изключителни договорености”, се утвърждава една от най-важните й разпоредби: „Повторното използване на документи е отворено за всички потенциални действащи на пазара лица дори и ако един или повече участници на пазара вече използват продукти с добавена стойност, базирани на тези документи. В договорите или другите договорености между институциите в обществения сектор, притежаващи документите, и трети лица, не се включва предоставяне на изключителни права.”

Тъй като предоставянето на права за повторно използване на информация се извършва посредством договори, в чл. 6 ал. 2 т. 4 от ЗДОИ от 2007 г. се обобщава, че сключването на договори за изключително предоставяне на информация от обществения сектор е забранено. В чл. 41д., ал. 2 от ЗДОИ от 2007 г. е оставена една възможност за допустимост единствено в случаите, когато предоставянето на услуга от обществен интерес не може да се осигури по друг начин. Това обаче се преценява във всеки случай конкретно и задължително подлежи на преразглеждане на всеки три години от организацията от обществения сектор, която е страна по него.

Принципите на повторно използване на ИОС, разгледани в точки 1.2 .- 1.5 от настоящото изследване, са материя, която е изяснена в Директива 2003/98/ЕО, като тяхната същност радко е била поставяна под въпрос в съдебни спорове в България.

2. Стандартни условия за отворени данни

Директива 2013/37/EС дава насоки за въвеждането на т. нар. „лиценз“ (в английския текст на Директивата) в режима на повторно използване на ИОС. Понятието лиценз се използва със смисъл на стандартни условия за получаване и по-нататъшно използване на информация. Българският ЗДОИ от 2015 г. (нито този от 2007 г.) не въвежда такива стандартни условия, съдържащи правила за използване на ИОС, която вече е предоставена. Нито при качването на информация в Портал за данни, нито при хипотетичната липса на такъв, при предоставяне на информация вследствие на индивидуално заявяване.

В българския Портал за отворени данни обаче съществува поле с достъпни общи условия за използване на отворени данни, качени в портала. Възможностите включват едни от най-често използваните видове лицензи, като “Creative Commons”, “Open Data Commons” и др.

Стандартните общи условия за повторно използване са въведени в българската нормативна уредба чрез Наредба за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат на МС от юни 2016 г.⁷. Наредбата въвежда и термина „набор от данни“ (от английския термин datasets), това е набор от еднороден тип информация – файлове в отворен формат с едно и също предназначение и структура. Те трябва да отговарят на изискванията на чл. 4 – 6 от Наредбата за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат. Към тях именно се отнасят стандартните общи условия.

Как работи механизъмът на стандартните общи условия за набори от данни? За да спазят своите задължения, организациите от обществения сектор публикуват на Портала за ОД информацията. За тях е предвидена възможността да включват съобщение под формата на текстово съобщение, контекстуален прозорец или препратка към външен уебсайт, което да указва какъв е режимът на използване на конкретния набор от данни. То се използва и за посочване на правния статут на информация, като той се определя основно от наличието или не на авторски права. В хипотезата на липса на авторскоправна защита (чл. 11 от Наредбата) данните свободно се ползват повторно, като те могат да бъдат използвани, възпроизвеждани, променяни и разпространявани, включително с търговска цел, без да е нужно съгласието на трето лице. В такъв режим са:

1. нормативните и общите административни актове на органите по чл. 3, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, както и официалните им преводи, ако са налични такива;
2. индивидуалните административни актове на органите по чл. 3, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, за които не е налице основание за отказ съгласно Закона за достъп до обществена информация, при спазване на Закона за защита на личните данни;
3. актовете на съдилищата при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни и на Закона за защита на класифицираната информация;
4. всяка друга създавана или събирана в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор информация, за която не е налице основание за отказ

⁷ Наредба за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат, Приета с ПМС № 147 от 20.06.2016 г. Обн. ДВ. бр.48 от 24 Юни 2016 г.

за повторно използване съгласно Закона за достъп до обществена информация, включително бази данни, при спазване на Закона за защита на личните данни.

В по-особени случаи на тази хипотеза най-много да трябва да се посочи „името, псевдонима или друг идентифициращ автора знак при всяко използване“. Това е валидно по отношение на всяка създавана или събирана в рамките на правомощията или функциите на организация от обществения сектор информация, която не съдържа обект на авторски и сродни права поради:

1. обект на авторски и сродни права на организацията от обществения сектор, или
2. обект на авторски и сродни права на трети лица, чийто срок на закрила е истекъл.

Това безусловно на практика свободно ползване на данни се ограничава при наличие на валидни авторски права. В този случай възможностите за ползване са повече видове в зависимост от разрешените операции. Те са разгледани в 5 приложения към Наредбата във връзка с чл. 17 от нея. При тези случаи имаме класическо повторно използване на информация, а не отворени свободно достъпни данни. По тази причина те няма да бъдат разглеждани в настоящото изложение.

3. Практическите мерки за отваряне на данните. Напредък на България в процеса на отваряне на данните от обществения сектор

Практическите мерки за отваряне на данните включват създаването на портали за отворени данни (на европейско и национално ниво), като държавите преценяват как да ги уредят. Всички дотук разгледани принципи за предоставяне на ИОС за повторно използване и изисквания към отворените данни, се обобщават в изграждането на отворени портали за предоставянето на ИОС. Порталите за отворени данни са важен елемент на инициативите за отворени данни след въвеждането на Директива 2013/37/EС, тъй като освен че предлагат лесен достъп до публикуваните данни, те са и катализатор за публикуването на повече и по-добри като качество данни.

Порталите за отворени данни са уеб базирани интерфейси, предназначени за по-лесното намиране на информация за повторно използване. Подобно на библиотечни каталоги, те 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. В комбинация със специфични функции за търсене те улесняват намирането на масиви от данни, представляващи интерес. Този вид интерфейси (Application Programming Interfaces (APIs) са достъпни и предлагат директен и автоматичен достъп до данни за софтуерни приложения.

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. По този начин чрез тях се спазва принципът на могократно използване на ИОС.

Едно от основните предизвикателства за изграждането на порталите за отворени данни е вида на данните, които подлежат на отваряне. Целта при събирането на данни в портали за отворени данни следва да е изграждането на последователност (data map) като средство за избор, класифициране и приоритизиране на данни⁸. Този процес от своя страна цели изграждането на качествен модел за портал за данни с отворен достъп за повторно използване, основан на високата степен на автоматизация. От особена важност е качеството на събираната и окрупнявана информация в портала⁹.

⁸ Llorenç Vaquer и др. Developing a data map for opening public sector information. Int. J. of Design & Nature and Ecodynamics. Vol. 11, No. 3 (2016) 370–375

⁹ Oviedo, E., Mazón, J-N. & Zubcoff, J.J., Towards a data quality model for open data portals. CLEI, pp.1–8, 2013. <http://dx.doi.org/10.1109/clei.2013.6670665>, (22.11.2017 г.)

В България се изработва и допълва поетапно Националният портал за отворени данни¹⁰. Той започва да функционира от месец октомври 2014 г.¹¹. Порталът за отворени данни се създава и поддържа от администрацията на Министерския съвет на основание чл. 15г. ЗДОИ от 2015 г. Според приетата по това време в ЗДОИ легална дефиниция „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 извлечане на публикуваната информация или части от нея.”

Порталът постепенно се допълва според изготвен „Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат”. Първият такъв Списък¹² съдържа 119 регистъра и набори от данни. Предложението за него е изготвено в изпълнение на Програмата на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.¹³, в която една от целите е „Подобряване на обмена на данни и публикуване на наличната публична информация в отворен формат”. Първите набори от данни, публикувани според този Списък от 2015 г. в българския Портал за отворени данни, сред общодостъпните данни на сайта доминираща позиция имат данните с търговски характер, които могат да бъдат използвани от търговци и регистри на различни видове търговски дружества, които предлагат различни услуги. Според проучване на Световната банка¹⁴ има няколко приоритетни сектора на отворените данни: Бюджет и публични финанси; Образование; Здравеопазване; Селско стопанство; Транспорт; Околна среда; Вода; Добивна индустрия; Енергия; Гео-пространствени данни и ИКТ.

През 2016 г. са приети още две Решения на МС (и едно допълнение към едно от тях) за публикуване на данни¹⁵. Към 2017 г. в Портала за ОД на България са налични 6349 набори от данни¹⁶. На Портала постепенно се качват данни, препоръчани в Техническото приложение към Хартата за отворени данни на Г8¹⁷, което изпълнява функцията на препоръка за наборите от данни, които следва да са общодостъпни. Порталите за отворени данни са един от индикаторите за оценка на степента на развитие на процеса по отваряне на публичните данни. Според доклад на ГД Комуникации при

¹⁰ Интернет страницата на Портала е: www.opendata.government.bg

¹¹ През месец август 2015 г. се публикува статия за портала в платформата на ЕК Join Up, достъпна на английски език на: <https://joinup.ec.europa.eu/community/opengov/case/bulgarian-open-data-portal-driven-council-ministers-and-civil-society>, (22.11.2017 г.)

¹² Решение № 103 на Министерския съвет от 17.02.2015 г. за приемане на Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат, достъпно в Информационната система за правна информация на Министерски съвет на:

http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=ymMQ1GPdBTP4BuovTDY0IA, (20.02.2015 г.)

¹³ Виж: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=950>

¹⁴ The World bank (2014) Open Data Essentials, <http://data.worldbank.org/about/open-government-data-toolkit/knowledge-repository>, (20.03.2015 г.)

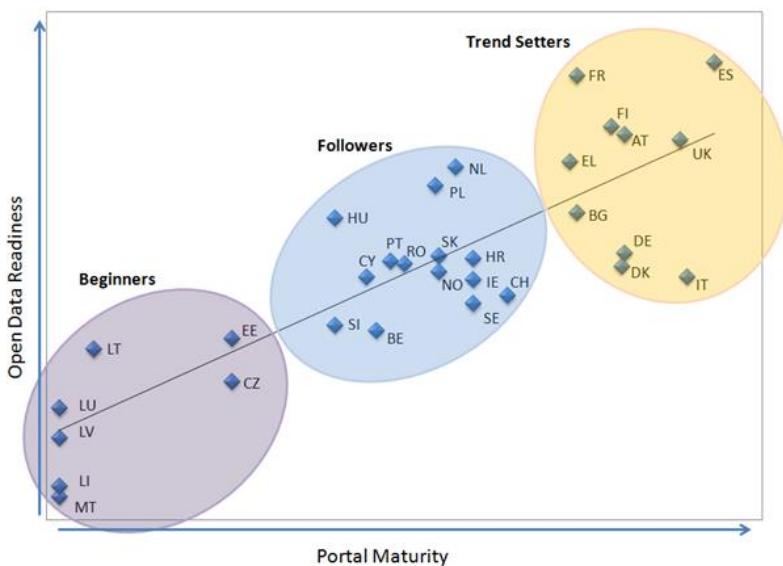
¹⁵ Решение № 214 на Министерския съвет от 25 март 2016 г. и Приложение съгласно Решение № 214, Решение № 897 на Министерският съвет от 21 октомври 2016 г. за изменение и допълнение на Решение № 214 на МС от 25 март 2016 г. и Решение № 436 на Министерският съвет от 4 август 2017 г. и Приложение съгласно Решение № 436.

¹⁶ Последна справка в Портала за отворени данни на 12.10.2017 г.

¹⁷ Хартата за отворените данни на Г8, от 18.06.2013 г. и Техническото приложение към нея са достъпни на английски език на: <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>. Хартата на Г8 за отворени данни, Техническото приложение към нея, както и придружаващите я документи, имат препоръчителен характер за държавите членки на ЕС. Тя е задължителна само за страните от Съюза, които са я подписали. Възприемането на принципите на Хартата в системата на ЕС е израз на волята за съвместни усилия в посока отваряне на данните на ЕС и Г8.

Европейската комисия¹⁸, поддържаща европейския портал за ОД, „зрелостта“ на този процес обхваща измиване чрез два основни индикатора – националните политики и порталите за ОД. От своя страна нивото на развитие на порталите за отворени данни се измерва чрез съотносянето на функционалността на сайтовете с възможността данните на бъдат „четени“ от различни машини (Фигура 1).

Чрез започване на работата по портала през 2014 г. и развитието му в периода 2014 - 2015 г., преди изработването и влизането в сила на законодателството, регламентиращо отворените данни, се осигурява напредъка на процеса на отваряне на данните в България за този кратък период.



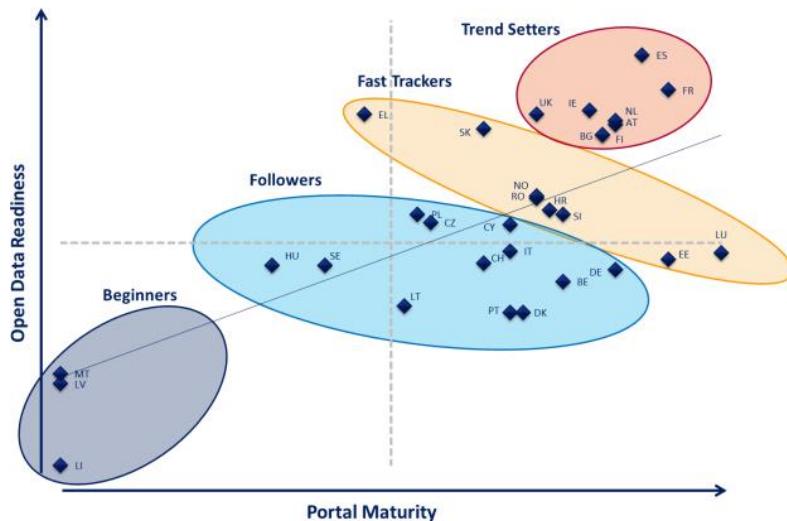
Фигура 1. Зрелостта на отворените данни по кълъстъри

Източник: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe>

Препоръката, отправена от ЕК за към държавите членки на ЕС, е да насочат усилията си към обратната връзка и статистиката за ползването на самите портали, което липсва в повечето национални портали. На общоевропейско ниво се наблюдава нисък процент на информацията достъпна в машинночетим формат. В този смисъл основни предимства на българския портал е предоставянето на данни в машинночетим формат, използването на различни методи за търсене на информация и употребата на стандартни общи условия, както и възможността ползвателите на сайта да „поискат данни“ да бъдат качени на него.

Възможността данните на бъдат „четени“ от различните ползватели и различните четящи машини в най-общ смисъл се измерва чрез индикатори, сред които са съществуването на политики и стратегии за достъп до данни, стандартните общи условия за тяхното ползване (разгледани в следващата част), координацията между институциите, включително и с оглед функционирането на е-правителство, употребата на данните и влиянието им. Тук най-слабото звено от гледна точка на ЕК е координацията на национално ниво за целия ЕС.

¹⁸ European Data Portal, Open Data Maturity in Europe 2015. Insights into the European state of play. Достъпен на английски език на: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe> (22.11.2017)



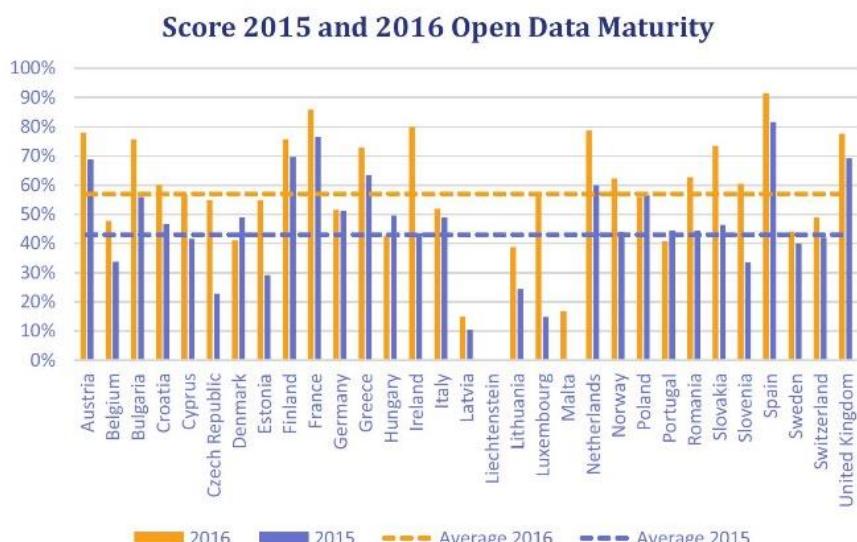
Фигура 2. Напредък на страните в процеса на отваряне на данните
Източник: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe>

През 2015 г. България е в „топ 10“ на страните, предоставящи ИОС при спазване на европейските изисквания, и е част от лидерите, задаващи тенденциите (trendsetters) в областта страни членки на ЕС¹⁹. Това са най-напредналите страни, които имат развити портали за отворени данни със сложни функционални възможности и механизми за координация между областите. Според изследването на Европейската комисия за отворените данни в лидерската група попадат държави като Великобритания, Естония и Франция, които традиционно са водещи при провеждането на този тип политики. В този кълстър е и България, като пред нас са само абсолютните първенци Естония и Франция, а ние сме веднага след тази група и на нивото на Германия, Италия и Великобритания. (Фигура 2.)

На проведена в България конференция по времето на Министър Бъчварова, водеща процеса в България, в свое изказване тя подчертава: „Това означава, че благодарение на усилията ни тази година вече сме в групата на лидерите, които определят тенденциите в тази област“²⁰. Напомнено е още веднъж на същия форум, че заедно с Великобритания страната ни членува в глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“. „България беше една от първите държави, включили се в тази инициатива“. Тя добавя, че инициативата е тласък за развитието на практиките за открито управление и за подобряването на обществената среда в държавите членки.

¹⁹ Виж повече за класацията на европейските страни в повторното използване на информация от обществения сектор на: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe>, (22.11.2017 г.)

²⁰https://www.blitz.bg/obshestvoto/veche-sme-v-top-10-v-evropa-po-dostp-do-obshchestvena-informatsiya_news378718.html



Фигура 3. Сравнение на отварянето на данните за периода 2015– 2016 г. по страни членки на ЕС

Източник: <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/open-data-maturity-europe>

На Фигура 3 ясно личи напредъкът на България в отварянето на данните за периода 2015– 2016 г. за страната и в сравнение с останалите страни членки на ЕС. През 2015 г. отправната позиция на страната е над средните стойности за Европа с „отвореност“ на данните от приблизително 60%. За разгледания период в България се наблюдава ръст на отворените данни от около 20% само за тази една година, което отново я поставя не само на позиция над средното за ЕС ниво, но и определя водещото по прогрес място на страната спрямо другите държави членки на ЕС. Традиционните лидери в областта, макар и с отворени данни на близо 90% към 2016 г., не могат да се похвалят с такава разлика в процентно съотношение.

Заключение

Повторното използване на информацията от обществения сектор е явление в развитието на правната наука от края на ХХ век, закрепено в нормативната уредба в началото на ХХI век. 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. То се развива динамично в рамките на последните 15 години, което дава основание да го определим като едно ново и модерно право. През този период са приети и влезли в сила две Директиви на ЕС в областта, а към момента се обмисля и трета, която да преразгледа съществуващата нормативна уредба.

В това бързо развитие на ниво ЕС някои страни се открояват в своето собствено развитие и България е сред тях. Тя запазва водещото си място чрез поетапното отваряне на близо 80% от обществените данни за период от около 2 години в машинночетим формат, достъпен онлайн на националния Портал за отворени данни

Библиография

Директива 2003/98/EО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор

Директива за 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98/EО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор

Закон за достъп до обществена информация

Наредба за стандартните условия за повторно използване на информацията от обществения сектор и за нейното публикуване в отворен формат, Приета с ПМС № 147 от 20.06.2016 г. Обн. ДВ. бр.48 от 24 Юни 2016 г.

Решение № 103 на Министерския съвет от 17.02.2015 г. за приемане на Списък с набори от данни по приоритетни области, които да се публикуват в отворен формат,

Решение № 214 на Министерския съвет от 25 март 2016 г. и Приложение съгласно Решение № 214

Решение № 897 на Министерският съвет от 21 октомври 2016 г. за изменение и допълнение на Решение № 214 на МС от 25 март 2016 г.

Решение № 436 на Министерският съвет от 4 август 2017 г. и Приложение съгласно Решение № 436.

Кашъмов, А., Жулева, Г., Павлова, Д. Концепция за изменения на законодателството за достъп до обществена информация. Програма достъп до информация. София, 2015, с. 12.
Хартата за отворените данни на Г8, от 18.06.2013 г. и Техническото приложение към нея European Data Portal, Open Data Maturity in Europe 2015. Insights into the European state of play.

Dittrich, D. State of Play: PSI re-use in Bulgaria. ePSIplatform, 2011.

Llorenç Vaquer и др. Developing a data map for opening public sector information. Int. J. of Design & Nature and Ecodynamics. Vol. 11, No. 3 (2016) 370–375

Oviedo, E., Mazón, J-N. & Zubcoff, J.J., Towards a data quality model for open data portals. CLEI, 2013.

The World bank, Open Data Essentials. 2014.

www.opendata.government.bg

<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=950>