

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Обзор на законодателните инициативи и промени през 2015 г.

През 2015 г. в законодателството относно достъпа до информация бяха приети съществени промени. В края на годината се прие Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.¹ С измененията се предвиди разширяване на обема на подлежащата на публикуване в интернет страниците на институциите информация, подобри се режимът на подаване на електронни заявления и получаване на информация по електронен път. В изпълнение на изискванията на Директива 2013/37/ЕС² се внесоха редица промени в глава четвърта на ЗДОИ, регламентираща повторното използване на информация от обществения сектор.

Същевременно правителството за поредна година не предприе стъпки за подписване и ратификация на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа,³ въпреки че тази мярка бе изрично записана във Втория план за изпълнение по Инициативата „Партньорство за открито управление“.⁴ За сметка на това обаче бяха стартирани други законодателни инициативи, които засягат прозрачността и защитата на правото на информация. В Народното събрание бяха внесени проектозакон за предотвратяване на корупцията и проект на Закон за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс. С първия се засяга публичността на декларациите на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности, както и декларациите за конфликт на интереси, подавани от държавните служители. С втория бе предложено увеличаване на разноските за защита на правата на страните в административните дела. Тези инициативи бяха подложени на критика, включително от Програма Достъп до информация, и не се увенчаха с успех.

В парламента бе внесен и впоследствие приет нов проектозакон за обществените поръчки.⁵ С проектозакона се въвежда намален обем на публикуването на документи в т.нар. „Профил на купувача“ в интернет страниците на възложителите на обществени поръчки. Проектозаконът бе подложен на критика от ПДИ,⁶ но бележките не бяха съобразени.

¹ Обн. в ДВ бр.97 от 11 декември 2015 г.

² Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информация в обществения сектор.

³ Конвенция (CETS № 205) за достъп до официални документи, текстът е гостъпен на български език на интернет адрес: http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf

⁴ Вж. <http://www.strategy.bg/Articles/List.aspx?lang=bg-BG>

⁵ Обн. в ДВ бр.13 от 16 февруари 2016 г.

⁶ Най-същественият проблем е отпадането на задължението за публикуване на данни за плащанията по договорите за обществена поръчка. Целият текст на становището на ПДИ е гостъпен на интернет адрес: http://store.aip-bg.org/stanovishta/2015/ZOP_11_05.pdf

В отделни сектори бе предвидено по законодателен път засилено публикуване на документи с оглед наличието на обществен интерес. В Закона за кредитните институции бе изрично предвидено задължение за публикуването на категории информация, свързана с прехвърляне на вземания, влогове и кредити на физически и юридически лица в банка в производство по несъстоятелност.⁷ В Закона за енергетиката бе създадено задължение за публикуване на доклади от проверки на енергийните предприятия.⁸

През годината се прие пакет от закони в сферата на сигурността. Те имат отношение към въпросите, свързани с баланса между прозрачност и защита на информацията, касаеща националната сигурност, както и към възможността за по-широкото обсъждане на политиките в тази сфера.⁹

В сферата на общественото участие новост е внасянето на проект за изменение и допълнение в Закона за нормативните актове. Промените се отнасят до прозрачността на информацията, свързана с общественото обсъждане на проектите за нормативни актове с цел подобряването на качеството на това обсъждане.

Изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация

Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация бе приет от Народното събрание на 26 ноември 2015. Повечето текстове влязоха в сила на 12 януари 2016 г. Изключение представлява влизането в сила на въведеното задължение организациите от обществения сектор да планират поетапно публикуване в отворен формат в интернет на информационните масиви и ресурси, които поддържат,¹⁰ както и задължението за създаване на „платформа за достъп до обществена информация“.¹¹

Активно публикуване на информация

Разширява се възможността за електронен достъп до обществена информация. Това се отнася както до задължението на институциите да публикуват информация,¹² така и до исканията за достъп по уникалността на гражданите и юридическите лица.¹³

⁷ Вж. разпоредбата на чл.62, ал.12 от Закона за кредитните институции, приета с изменение обн. в ДВ, бр.50 от 2015 г.

⁸ Вж. чл.80а, ал.15 от Закона за енергетиката, приет с изменение обн. в ДВ, бр.17 от 2015 г.

⁹ Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност, Закон за гържавна агенция „Разузнаване“, Закон за военното разузнаване и Закон за Национална служба охрана.

¹⁰ Това задължение влиза в сила 9 месеца след обнародването на закона, т.е. на 11 септември 2016 г. (§ 34, т.1 от ПЗР на ЗДОИ).

¹¹ Това задължение влиза в сила на 1 юни 2017 г. (§ 34, т.1 от ПЗР на ЗДОИ).

¹² Обозначено като „активна прозрачност“ в Решение № 7 на Конституционния съд от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г.

¹³ Обозначено като „пасивна прозрачност“ в Решение № 7 на Конституционния съд от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г.

Досегашните четири категории информация, които институциите са длъжни да публикуват в интернет съгласно чл.15, ал.1 от ЗДОИ, нарастват на 17. По-голямата част от тях покриват вече съществуващи задължения за публикуване. Има обаче и нови категории - един от тези случаи се отнася до информация, предоставена повече от три пъти по заявления.¹⁴ Създава се изискване за публикуване онлайн и на информацията от обществен интерес, която трябва да се съобщава по инициатива на органите на власт.¹⁵

Ръководителите на администрациите се задължават да приемат списъци с допълнителни категории информация, подлежаща на оповестяване в Интернет.¹⁶ Въвеждат се срокове за публикуване - три дни от обнародването, публикуването, респ. от създаването на информацията¹⁷ и наказания за неизпълнение на задължението - от 50 до 100 лв. за физически лица и от 100 до 200 лв. за юридически лица.¹⁸

С измененията и допълненията на ЗДОИ бе предоставен примесечен срок на органите на власт да подготвят публикуването на новата информация, за която се предвижда такова задължение.¹⁹ Този срок изтича на 12 април 2016 г.²⁰

С промените в ЗДОИ се създаде т.нар. „портал за отворени данни“. Предназначението на портала е да бъде осигурен чрез един източник бърз и удобен достъп в машинночитим формат до данни, събирани или съхранявани от задължените по закона субекти, достъпът до които е определен като свободен. Порталът вече е създаден и се поддържа от администрацията на Министерския съвет.²¹

¹⁴ Вж. разпоредбата на чл.15, ал.1, т.16 от ЗДОИ.

¹⁵ Допреди измененията бе уредено задължение за съобщаване на тази информация, без да се уточнява средството, чрез което да бъде разпространена - чл.14, ал.2. Според измененията и допълненията сега тази информация, разделена в 3 категории (и категорията „предоставена по силата на закон“), следва да се публикува и в интернет. Естествено, предвид необходимостта пообна информация, която например е свързана с живота и здравето на хората или опровергава вече публикувана невярна информация, да стигне възможно най-бързо до адресатите си, интернет трябва да се възприема само като един от възможните канали на комуникация, но не и като единствен.

¹⁶ Задължението е регламентирано в чл.15а, ал.3 от ЗДОИ. Списъците следва да съдържат категории информация, която съответните институции са длъжни да публикуват по силата на специалните закони, които уреждат сферата им на дейност. Така например регионалните инспекции по околна среда следва да публикуват данните, които съответните разпоредби от Закона за опазване на околната среда ги задължават да оповестят, както и всяка друга информация, дължима по закон, например обяви за обществени поръчки и документи за възложени такива, съгласно Закона за обществените поръчки.

¹⁷ Срв. чл.15а, ал.4 от ЗДОИ. По този начин времето за подготвяне на публикацията на създадената информация е същото като това за подготвяне на органите на власт за прилагане на новоприетия нормативен акт в общия случай.

¹⁸ За първи път се въвежда санкция за случай на неизпълнение на задължението за публикуване на информация в определения от закона срок в общия случай (чл.42, ал.3). До момента такава отговорност бе предвидена само в отделни определени от закона случаи.

¹⁹ Съгласно § 32, ал.1 от ПЗР на ЗДОИ.

²⁰ По-подробно относно промените задължения за активно публикуване вж. по-году в доклада.

²¹ Вж. портала на интернет адрес: <http://opendata.government.bg/>

Прегледът на публикуваните в него данни показва, че е осигурен онлайн достъп до 142 набора данни, поддържани от 43 гържавни институции.²² Наборите данни представляват публични регистри, които съответните органи на власт са длъжни да поддържат, достъпни в интернет.

Електронно искане и получаване на информация

Колкото до предоставянето на информация по заявление, на администрацията се забранява да изисква електронни подписи на заявленията, изпратени по електронна поща.²³ Това законодателно решение е отговор на негативните практики, наблюдавани през годините, да се обременяват гражданите с такива изисквания. В действителност, за разлика от достъпа до информация, свързана с извършването на административна услуга,²⁴ или с обработвани лични данни на заявителя,²⁵ при достъпа до обществена информация всеки има право на еднакъв обем информация.²⁶

На улеснения режим за искане на информация по електронен път съответства улеснено предоставяне на информация. С промените в ЗДОИ се създаде изрично задължение за администрацията да предоставя исканите документи по електронен път или чрез препращане към интернет адрес,²⁷ на който са публикувани или просто съхранени.²⁸ В тези случаи изрично е посочено в закона, че не следва да се подписва протокол за предоставяне на информацията,²⁹ като същевременно достъпът е без заплащане.³⁰ Гражданите ще могат да подават заявления и чрез специална платформа, на която ще се публикуват решенията по тях и дадената информация (чл.158).

²² Посочената статистика е актуална към 30 март 2016 г.

²³ Вж. чл.24, ал.2 от ЗДОИ.

²⁴ Например при извършване на справка с оглед издаване на документ за гражданско състояние като различни удостоверения: за раждане, идентичност на имена, наследници, родствени връзки и гр. Всеки има право на достъп само до отнасяща се до него информация.

²⁵ Достъп до която информация заявителят има право да получи съгласно Закона за защита на личните данни.

²⁶ По тази причина в чл.6, т.2 от ЗДОИ е записан принцип на равен достъп до информация (равни условия), какъвто е немислимо да съществува по отношение на информация, отнасяща се единствено до съответното лице, като данни за негови родствени връзки, обработвана информация за кредитната му надеждност и гр.

²⁷ Съгласно чл.26, ал.1, т.4 от ЗДОИ.

²⁸ Следва да се отбележи, че при съвременните технологии и практика на административна работа все повече информацията, с която институциите работят ежедневно, се съхранява по един или друг начин в интернет, в това число чрез използване на т.нар. "облак". По тази причина в измененния текст на закона се предвижда предоставяне на информация чрез изпращане на линк както към публикувана, т.е. общодостъпна информация, така и към такава, която се съхранява в интернет пространството, без да е общодостъпна. Примери могат да се видят на <http://www.asktheeu.org/en> (за искания на достъп до документи от институциите на Европейския съюз съгласно Регламент № 1049/2001 г.), <https://www.whatdotheyknow.com/> (за искания на достъп до информация съгласно Закона за свобода на информацията на Обединеното кралство) и гр.

²⁹ Вж. чл.35, ал.3, изр.2 от ЗДОИ.

³⁰ Пак там.

Същевременно с изменението в ЗДОИ от 2015 г. се въведе право на гражданите да получават достъп по реда на Закона за публичните регистри чрез формата на преглед на съдържанието в тях информация.³¹ В светлината на това ново законодателно решение следва да бъде преразгледана практиката до момента, според която в подобни случаи е предвиден специален ред на достъп, за който редът по ЗДОИ не се прилага.³² След изричното законодателно решение ЗДОИ се прилага и за достъп до публичните регистри.

Междинна форма на предоставяне на информация, която показва белези и на „активна прозрачност“ и на „пасивна прозрачност“, е т.нар. „платформа за достъп до обществена информация“.³³ Тя трябва да се създаде най-късно до 1 юни 2017 г., като заявителят е инициатор на искането, като подава заявление по електронен път чрез самата платформа. От друга страна обаче, заявлението, отговорът (решението) по него и самата предоставена информация стават публично достъпни чрез платформата. По този начин гражданите могат да получат достъп до вече искана информация, без да се налага да подават заявление, могат да проверяват дали дадена информация вече е искана и получена, а могат и да получат знание относно това как се формулира успешно заявление, какви заявления постигат резултат и какъв е той и т.н. Подобни платформи функционират в други държави, но обикновено не се административират от държавната администрация.³⁴

Несъгласие на трето лице с предоставянето на искана информация

С чл.31 от ЗДОИ е предвидено административният орган, получил заявление за достъп до обществена информация, да потърси съгласието на трето лице в случаите, когато са засегнати неговите права или законни интереси. Такива могат да бъдат случаите, в които дадена информация за трето лице е защитена със закон тайна, като например търговска тайна. В уредбата, действала до 12 януари 2016 г., бе предвидено при несъгласие на третото лице или липсата на становище по въпроса за достъпа, исканата обществена информация да се предоставя в обем и начин, който да не разкрива отнасящата се до това лице информация.³⁵ В тази редакция на закона се приемаше, че липсата на становище на третото лице се смята за несъгласие (презумпция за несъгласие). В новата редакция липсата на изявление от третото лице се смята за съгласие исканата информация да бъде предоставена на заявителя. В тези случаи информацията се предоставя на заявителя.³⁶

³¹ Чл.26, ал.1, т.1 от ЗДОИ.

³² Съществуваше макар и нееднозначна практика, според която в случаите на информация, съдържаща се в публични регистри, редът по ЗДОИ не се прилага предвид разпоредбата на чл.4, ал.1 от закона.

³³ Регламентирана с чл.156 от ЗДОИ.

³⁴ Примери могат да се видят на <http://www.asktheeu.org/en> (за искания на достъп до документи от институциите на Европейския съюз съгласно Регламент № 1049/2001 г.), <https://www.whatdotheyknow.com/> (за искания на достъп до информация съгласно Закона за свобода на информацията на Обединеното кралство) и др.

³⁵ Чл.31, ал.4 от ЗДОИ.

³⁶ Чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ.

Задължени субекти - категорията „публичноправни организации“

Според чл.3, ал.2, т.1 от ЗДОИ задължени да предоставят достъп до обществена информация са т.нар. „публичноправни субекти“, включително публичноправните организации. Според практиката на съдилищата сред публичноправните субекти попадат организации като Националната здравноосигурителна каса, Българската народна банка, Централната изборителна комисия и гр., които изпълняват функции, предвидени със закон, но не са държавни органи.³⁷ С изменение и допълнение в ЗДОИ от 2008 г. нормата на чл.3, ал.2, т.1 от ЗДОИ бе допълнена с изречение „включително публичноправни организации“. Какво представлява публичноправна организация е посочено в § 1, т.4 от ДР на ЗДОИ. Според досегашната дефиниция³⁸ това е юридическо лице, което независимо от неговия търговски или производствен характер, е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и за което е изпълнено поне едно измежду три условия:

1. над половината от приходите от предходната бюджетна година да са финансирани от държавния бюджет, бюджетите на общините, Националната здравноосигурителна каса или държавното обществено осигуряване;
2. повече от половината членове на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки;
3. обект е на управленски контрол от страна на възложители по Закона за обществените поръчки.

При наличието на тази дефиниция съществуваше противоречива административна и съдебна практика кое юридическо лице е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и кое - не.

³⁷ В този смисъл срв. Решение № 9973/2010 г. по адм. г. № 13535/2009 г. на V отделение, Определение № 7441/2014 г. по адм. г. № 6447/2014 г. на V отделение, Решение № 1489/2006 г. по адм. г. № 7229/2005 г. на V отделение, Решение № 12851/2015 г. по адм. г. № 15336/2014 г. на V отделение, Решение № 14374/2013 г. по адм. г. № 6160/2013 г. на VII отделение, Решение № 10704/2011 г. по адм. г. № 9462/2010 г. на V отделение, Решение № 5093/2012 г. по адм. г. № 14104/2011 г. на III отделение, Решение № 170/2012 г. по адм. г. № 16146/2010 г. на V отделение и Решение № 3941/2005 г. по адм. г. № 10697/2004 г. на V отделение, всички на ВАС .

³⁸ Определението на термина „публичноправна организация“ бе заимствано от Закона за обществените поръчки (ЗОП). Този подход - задължаване на публичноправните организации да предоставят достъп до обществена информация и изхождането от употребената в ЗОП дефиниция е приложен и в Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията от общественния сектор, където определението на термина „орган, управляван от публичното право“ е заимствано от директивата за обществените поръчки.

Отговорът на този въпрос е релевантен за установяването на задълженост на дадено лице, което може да е и търговско дружество, по отношение на предоставянето на исканата информация.³⁹ За избягване на субективизъм в преценката в кои случаи дадено юридическо лице е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и избягване на противоречивата практика, бе необходимо да бъде изменен законът в посока по-голяма простота и яснота § 1, т.4 от ДР на ЗДОИ. Вследствие на измененията, нормата вече предвижда задължение за предоставяне на обществена информация за всяко юридическо лице, което отговаря на поне едно от трите посочени условия, без да подлежи на изследване въпросът дали същото е създадено „с цел задоволяване на обществени интереси“ или не.

С измененията от 2015 г. се разшири понятието „публичноправни организации“, като в обхвата му бяха включени библиотеки на висши училища, обществени библиотеки по смисъла на Закона за обществените, и библиотеки, музеи и архиви, чиято дейност се финансира със средства от гържавния бюджет или от общинските бюджети. Причина за разширяването на понятието бе необходимостта от въвеждането на Директива 2013/37/ЕС в националното законодателство. Понятието „публичноправна организация“ обаче е релевантно както по отношение на задължението за предоставяне на достъп до обществена информация, така и по отношение на задължението за предоставяне на информация за повторно използване, поради което на практика се разширява кръгът на задължените да предоставят обществена информация субекти.

Същевременно при измененията и допълненията в ЗДОИ не бяха съобразени промените в законодателството относно обществените поръчки. Новият Закон за обществените поръчки въвежда понятието „публичен възложител“, като кои са такива възложители се определя с чл.5 от този закон.⁴⁰ Препращането в ЗДОИ обаче остава към чл.7, ал.1 от досегашния ЗОП и не е съобразен с разпоредбите на новия ЗОП.⁴¹

Промени в режима на повторно използване на информация от обществения сектор

Основна цел на измененията в ЗДОИ през 2015 г. бе да се приведе режимът повторното използване на информация от обществения сектор в съответствие с Директива 2013/37/ЕС.⁴² В тази връзка бе необходимо да се разшири кръгът на

³⁹ Така например в едни съдебни актове Върховният административен съд приемаше, че „Български енергиен холдинг“ ЕАД (БЕХ) с изцяло гържавна собственост върху капитала не попада в кръга на публичноправните организации: Определение № 15225/13.12.2010 г. по а.г. № 14480/2010 г., V о., докато в други - че „Национална електрическа компания“ ЕАД е задължен субект: Определение № 6790/16.05.2011 г. по а.г. № 3129/2011 г., V о. В мотивите на първото от цитираните определения се приема, че дружеството не е създадено за задоволяване на обществени интереси. срв. още Определение № 2113/11.02.2012 г. по а.г. № 1905/2011 г. по описа на ВАС, V о.

⁴⁰ Определението на понятието „публичноправна организация“ е дадено в § 1, т.43 от ДР на новия ЗОП.

⁴¹ Срв. § 1, т.4 от ДР на ЗДОИ.

⁴² Така бе формулирана и запобедта през 2014 г. за създаването на работна група по изготвяне на изменения и допълнения в ЗДОИ при Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

загължените субекти, като се включат библиотеки, музеи и архиви, да се въведе загължение за публикуване на определени категории информация в интернет, да се даде по-детайлна уредба на възможността за начисляване на такси, като се осигури тяхната разходоориентираност, да се заложи възможност за предоставяне на информация за използване и в т.нар. „отворен формат“ и „машинночетим формат“.

С измененията и допълненията в ЗДОИ към досегашните загължени субекти - държавни органи и публичноправни организации, се прибавиха библиотеки, музеи и архиви. За тази цел, както бе посочено, се допълни определението на понятието „публичноправна организация“, като тези категории бяха включени в обхвата му.⁴³ По този начин се постига голяма степен на припокриване между обхвата на субектите, загължени да предоставят обществена информация и тези, които следва да осигуряват възможност за повторно използване на информация от публичния сектор. Единствената категория субекти, загължени да предоставят обществена информация, но не и да осигурят възможност за повторно използване, това са юридическите и физически лица,⁴⁴ чиято дейност е финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет или е с източник от фондове, програми и проекти на Европейския съюз (ЕС).⁴⁵

Понятието „информация от обществения сектор“

Практика по искане и получаване на информация от обществения сектор за повторно използване почти не съществува.⁴⁶ Поставя се обаче въпросът дали се различават по обхват понятията „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“. Отговорът е, че по съдържание и обхват тези понятия съвпадат. Различават се в известна степен понятията „достъп“ и „повторно използване“. Изводът за съвпадане на понятията „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“ следва от анализ на законодателството на ЕС и относими документи на Съвета на Европа в областите „повторна употреба на информация от обществения сектор“ и „достъп до официални документи“.

И в двете директиви, уреждащи повторната употреба на информация от обществения сектор - Директива 2003/98/ЕО и изменящата я Директива 2013/37/ЕС понятията „информация“ и „документ“ се използват като синоними. В текстовете се употребяват като синонимни изразите „повторна употреба на информация“⁴⁷ и „повторна употреба на документ“.

⁴³ Срв. § 1, т.4 от ДР на ЗДОИ.

⁴⁴ Освен юридически лица, получатели на финансиране от посочените източници, тази разпоредба се отнася и до физически лица, напр. народните представители: срв. Решение № 6681/16.05.2013 г. по а.г. № 13332/2012 г. на ВАС, V о.

⁴⁵ Вж. чл.3, ал.2, т.2 от ЗДОИ.

⁴⁶ Положението в другите държави членки на Европейския съюз не се различава в съществена степен от това в България в това отношение.

⁴⁷ По неизвестни причини в официалния превод още на Директива 2003/98/ЕО е използван терминът „повторна употреба“, докато в ЗДОИ се употребява „повторно използване“. Съдържателно обаче се визуира едно и също.

В съображенията за приемане на Директива 2003/98/ЕО се посочва:

Необходима е обща рамка за условията, от които да се ръководи многократното използване на документите в публичния сектор с цел гарантиране на справедливи, пропорционални и недискриминационни условия за многократното използване на такава информация. Органите от обществения сектор събират, произвеждат, възпроизвеждат и разпространяват документи с цел изпълнение на своите обществени задачи. Използването на такива документи за други цели представлява повторно използване.⁴⁸

От връзката между посочените две изречения ясно се вижда, че термините „информация“ и „документ“ се употребяват като синоними. Този подход изцяло съответства на подхода в друг правнозагължителен документ на ЕС - Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията.

„Документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и касаеца области, свързани с политиките, дейностите и решенията, които попадат в сферата на компетенциите на съответната институция;⁴⁹

Знак за равенство между информация и документ са прави и в текста на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа, според която:

„официални документи“ означава всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции.⁵⁰

Следователно е несъмнена традицията термините „информация“ и „документ“ да се употребяват в синонимен ред, като се коментира информацията, до която се осигурява право на достъп, респ. възможност за повторна употреба. В съдебната практика на Върховния административен съд също се приема, че правото на достъп до обществена информация се отнася до всякакви документи като материални носители на информацията.⁵¹

Обхватът на понятието „документ“ за целите на Директива 2003/98/ЕО е максимално широк. По отношение на даденото в нея определение на това понятие,⁵² е посочено следното:

Определението покрива всякакъв вид отразяване на действия, факти или информация - както и всеки сбор от такива дейности, факти или информация - независимо от носителя на същите (отпечатан на хартия или съхранен в електронна форма или като звукозапис, видеозапис или аудиовизуален запис), притежаван от органите от обществения сектор.⁵³

⁴⁸ Съображение 8, изречения 1-3 от Директива 2003/98/ЕО.

⁴⁹ Чл.3, буква „а“ от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета.

⁵⁰ Чл.1, § 2, буква „б“ от Конвенция за достъп до официални документи.

⁵¹ Решение № 8969/24.07.2008 г. по а.г. № 6569/2008 г. на ВАС, Петчленен състав, I колегия, Решение № 2761/23.02.2011 г. по а.г. № 13930/2010 г. на ВАС, Петчленен състав, II колегия.

⁵² Чл.2, § 3 от Директива 2003/98/ЕО.

⁵³ Съображение 11, изр. 2.

Впрочем идентичният обхват на понятията „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“ се установява и от обстоятелството, че приложното поле на Директива 2003/98/ЕО изменена и допълнена с Директива 2013/37/ЕС е определено до и не включва документи, които са изключени от достъп по силата на режимите за достъп в държавите-членки. Изброяването на ограниченията включва основанията, свързани със защита на националната сигурност, отбраната или обществената безопасност, статистическа поверителност, търговска тайна.⁵⁴

Достъп и използване на информация от обществения сектор

В директивите за повторна употреба на информация от обществения сектор се прави разлика между „достъп“ и „повторна употреба“ на информацията. В Директива 2003/98/ЕО в редакцията ѝ от 2003 г. се посочва, че директивата „прогължава да доизгражда режимите на достъп в държавите-членки и не засяга вече съществуващите режими на достъп“.⁵⁵ През 2013 г. тази разпоредба е изменена и допълнена и гласи: „Настоящата директива награжда и не засяга режимите на достъп в държавите членки“.⁵⁶

От изложеното става ясно, че режимът за повторна употреба на информация на първо място доизгражда, а на второ и по-прецизно формулирано - награжда над режима на достъп. Тоест, повторната употреба е нещо като втора степен на достъпа, образно казано. Ако при достъпа заявителят може да получи копие от документ или документи, то при повторното използване той може да ползва цялата база данни с документи, да извърши търсене в нея и лесно да придава чрез влагане на интелектуален труд добавена стойност на събраната информация. Така например, получавайки данните от статистическо изследване на Националния статистически институт, ползвателят може да добави допълнителни колони с нови данни от друг източник, които да допринесат за създаването на нов продукт, който е качествено различен от резултата от извършеното изследване.

Възможността да се ползва база данни води и до други аспекти на това използване. Така например, повторно използване представлява използването на абонаментен принцип на бази данни като търговския регистър, съхраняван от Агенцията по вписванията, бази данни, съхранявани от "Информационно обслужване" ЕАД и др. Подобно използване може да предполага ежедневно обновяване (актуализиране) на базата данни.

Естествено, възможността да се ползва улеснено цяла база с данни (която може да са и в отворен или машинно четим формат) е свързана и с различни от достъпа условия, като например поемането на задължение за посочване на източника

⁵⁴ Срв. чл.1, § 2, буква „б“ от Директива 2003/98/ЕО, изменен и допълнен с Директива 2013/37/ЕС.

⁵⁵ Чл.1, § 3 от Директива 2003/98/ЕО.

⁵⁶ Чл.1, в, буква „б“ от Директива 2013/37/ЕС.

или възможността да бъде начислена такса, която не покрива само материалните разходи, но включва и разумна възвръщаемост на инвестицията.⁵⁷

Условия за повторно използване на информацията

Според изменената директива⁵⁸ определени изисквания се отнасят до форматите, таксуването, прозрачността на таксуването, правото на защита в случаите на отказ да бъде удовлетворено искането за повторна употреба на информацията.

Тези елементи са регламентирани от ЗДОИ, според промените от 2015 г. Организацията от общественения сектор са длъжни да осигурят условия за улеснено търсене на информация от общественения сектор, като публикуват списъци с основни документи и метаданни. Те следва да са достъпни онлайн в машинночетим или груг формат, позволяващ лесно търсене.⁵⁹ При възможност следва да се осигуряват условия за многоезично търсене на документи.⁶⁰ Липсата на конкретно описани задължения в тази насока, срок и санкции водят до известни съмнения в бързото и ефективно създаване на такива условия.

В закона не се създава задължение да се предоставя информация за повторно използване във формат и на език, различен от наличния.⁶¹ По своя преценка, органите могат да предоставят данните заедно с метаданните⁶² и в отворен, машинночетим формат или по друг подходящ начин.⁶³ Стандартните условия за предоставяне за ползване и публикуване на информацията в отворен формат се определят от Министерския съвет с наредба.⁶⁴

Институциите и организацията ще публикуват информация в отворен машинно четим формат в правителствения „портал за отворени данни“.⁶⁵ Този формат дава възможност за лесно обработване на информацията за търговски и нетърговски цели.

⁵⁷ Чл.6, § 3 от изменената Директива. Според националния закон, начисляването на такава такса е допустимо в случаите по чл.41ж, ал.3 от ЗДОИ, като по правило не се прилага по отношение на информация, съхранявана от държавни органи, чиито такси могат да покриват единствено материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията - чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ.

⁵⁸ Тоест съгласно промените от 2013 г.

⁵⁹ Чл.41г, изр.1 от ЗДОИ.

⁶⁰ Пак там, изр.2.

⁶¹ В това отношение се следва подхода в изменената директива - срв. чл.5, § 1 от изменената директива.

⁶² Под метаданни се имат предвид данните, даващи описанието на основното съдържание на даден документ. Легалното определение на „метаданни“ е дадено в § 1, т.12 от ДР на ЗДОИ.

⁶³ Чл.41а, ал.1 от ЗДОИ.

⁶⁴ Проектът на наредба е в процес на съгласуване.

⁶⁵ Вж. чл.15г от ЗДОИ.

Такси за повторно използване на информацията от обществения сектор

Таксите за повторно използване на информация, съхранявана от държавните органи, не могат да надхвърлят материалните разходи за нейното възпроизвеждане и предоставяне.⁶⁶ Когато информацията е съхранявана от останалите организации от обществения сектор, таксата не трябва да надвишава разходите по събирането, производството, възпроизвеждането и разпространението заедно с разумна възвръщаемост на инвестицията.⁶⁷ Определянето на таксите следва да е в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, определени с методика, приета от Министерския съвет.⁶⁸ В закона се предвижда приемането на тарифи от Министерския съвет и общинските съвети.⁶⁹ Останалите организации от обществения сектор, които не са държавни органи или органи на местното самоуправление, следва сами да определят тарифите си в съответствие с методиката, издадена от Министерския съвет.⁷⁰

Ограничения за повторно използване на информация от обществения сектор

Ограниченията за повторно използване на информация съответстват на предвидените в изменената директива и българското законодателство.⁷¹ По-голямата част от предвидените основания са свързани с посочените в чл.37, ал.1 от ЗДОИ, които се отнасят до достъпа до обществена информация - класифицирана информация (държавна и служебна тайна), статистическа тайна (вид „група защитена от закон тайна“), търговска и производствена тайна, защитени лични данни. Допълнителни хипотези са защитата на право на интелектуална собственост на трето лице или изискването за доказване на законен интерес.⁷² Извън обхвата на повторното използване са случаите, в които съдържанието на информацията се отнася до дейност, която попада извън правомощията, функциите и задачите на органите на власт, както и когато е събрана или създадена от радио- и телевизионни оператори и техни центрове, и когато съдържа само емблеми, гербове и групи подобни отличителни знаци.

⁶⁶ Вж. чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ.

⁶⁷ Чл.41ж, ал.3 от ЗДОИ.

⁶⁸ Все още изготвянето на методиката не е започнало.

⁶⁹ Вж. чл.41ж, ал.5. Общинският съвет следва да определи тарифата за гадената община, която не може да надхвърля определената от Министерския съвет тарифа. Последната се отнася до всички останали органи на публичната власт.

⁷⁰ В случай, че организацията от обществения сектор не е определила своя тарифа, ще следва да предоставя за повторно използване информацията безплатно или по тарифата на Министерския съвет.

⁷¹ Ограниченията са уредени в чл.41б, ал.1 от ЗДОИ.

⁷² Това са случаите, в които информацията не е обществена, а е свързана с предоставянето на административна услуга на лице с конкретен интерес или съдържа единствено защитени от закон лични данни.

В случаите на търговска и производствена тайна институциите и организациите са длъжни да правят преценка за надделяващ обществен интерес.⁷³ Преценката следва да се отнася до наличието на хипотезите на § 1, т.5 от ДР на ЗДОИ, както е при режима на достъпа до обществена информация. При всяко положение, както и при достъпа до обществена информация, институциите и организациите са длъжни да предоставят частично информацията за повторно използване.⁷⁴

Ограничението, свързано със защитата на личните данни, се свежда до случаите, в които повторното използване на информацията представлява недопустим достъп или недопустима обработка на защитени лични данни. Оттук следва да се изключат случаите, в които обработването и достъпът са допустими съгласно основанията, предвидени в чл.4 от Закона за защита на личните данни. Така например наличието на лични данни, съдържащи се в публични регистри, не може да послужи като основание за отказ да бъдат предоставена възможност за повторното използване на информацията от тези регистри.⁷⁵

⁷³ Вж. чл.41б, ал.3 от ЗДОИ.

⁷⁴ Вж. чл.41б, ал.2 от ЗДОИ.

⁷⁵ Срв. чл.41и, ал.4 от ЗДОИ.