

izv. prof. dr. sc. ANAMARIJA MUSA

OTVORENI PODACI I PONOVA UPORABA INFORMACIJA

Što građanima i javnom sektoru donosi Direktiva o otvorenim podacima?

SADRŽAJ

1. UVODNO O OTVORENIM PODACIMA I PONOVDNOJ UPORABI	
INFORMACIJA U EU	3
2. NOVINE U DIREKTIVI O OTVORENIM PODACIMA I PONOVDNOJ	
UPORABI INFORMACIJA	5
2.1. JAČANJE KVALITETE I OBJAVLJIVANJA PODATAKA	5
2.2. JAVNA PODUZEĆA KAO IZRIČITI OBVEZNICI PRIMJENE OD DIREKTIVE	6
2.3. UVOĐENJE OBVEZE OBJAVLJIVANJA VISOKOVRIJEDNIH SKUPOVA PODATAKA...	7
2.4. NASTAVAK UKLANJANJA PREPREKA ZBOG TROŠKOVA PONOVDNE UPORABE	8
2.5. NASTAVAK OGRANIČAVANJA DODJELE ISKLJUČIVIH PRAVA UZ IDENTIFICIRANJE NEPOŠTENIH PRAKSI	9
2.6. PROŠIRENJE PRIMJENE NA ISTRAŽIVAČKE PODATKE	9
3. O POSLJEDICAMA I IZAZOVIMA NOVE REGULACIJE	10

OTVORENI PODACI I PONOVA UPORABA INFORMACIJA

Što građanima i javnom sektoru donosi Direktiva o otvorenim podacima?

izv. prof. dr. sc. ANAMARIJA MUSA*

Donošenjem Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (PSI Direktive) 2003., Europska unija, među prvima u svijetu, uredila je proces otvaranja podataka koje institucije javnog sektora prikupljaju u sklopu izvršavanja svojih nadležnosti. Tijekom vremena otvorenost podataka dodatno je potaknuta donošenjem smjernica kojima se razrađuju obveze iz PSI Direktive i pokretanjem Europskog portala podataka. PSI Direktiva zamijenjena je 2019. Direktivom o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi podataka (OD Direktivom). U članku autorica analizira učinke PSI Direktive i pojašnjava dosege OD Direktive, uz prikaz stanja otvorenih podataka u Republici Hrvatskoj.

1. UVODNO O OTVORENIM PODACIMA I PONOVA UPORABI INFORMACIJA U EU

Kada su krajem prošlog stoljeća europski donositelji odluka prihvatili neminovnost činjenice da informacija postaje novo zlato i da će tržište i ekonomija podataka u budućnosti postati važniji od tradicionalnih gospodarstava temeljenih na nafti i masovnoj proizvodnji, tada su uočili da u podacima koje posjeduje javni sektor postoji velik potencijal za stvaranje dodane društvene i ekonomske vrijednosti. Podaci koje tijela javnog sektora prikupljaju u zakonom utvrđene svrhe odnosno izrađuju za pružanje usluga, smatrali su, mogu se iskoristiti i za druge svrhe od onih primarnih - jednom plaćeni novcem poreznih obveznika trebaju se vratiti tim istim obveznicima da ih oni nanovo iskoriste, na način i u svrhu koje će sami osmisliti. Tako su npr. podaci o potrošnji i iskorištavanju resursa u komunal-

nom gospodarstvu; prometni podaci, od vozničkih redova do koordinata prometnica; statistički podaci o gospodarstvu ili geoprostorni podaci postali vrijedan izvor za kreiranje dodane društvene ili gospodarske vrijednosti, u obliku analitičkih gospodarskih izvješća, aplikacija i drugih IT proizvoda, znanstvenih istraživanja i medijskih analiza. Obilježje takvih podataka je da su dostupni na zahtjev za ponovnu uporabu i(li) objavljeni kao otvoreni podaci u strojno-čitljivom obliku, u skladu s otvorenim standardom i na taj način lako pristupačni računalnim programima za obradu. Drugim riječima, riječ je o svojevrsnom posebnom obliku pristupa informacijama u kojem se podaci (informacije) nalaze u obliku i mjestu koji je pogodan za računalni pristup i obradu. Umjesto pdf dokumenta koji sadržava tablice s podacima, za ponovnu uporabu koriste se podaci koji se ažuriraju u realnom vremenu (u idealnom slučaju) i kojima računalni program pristupa *online* i neposredno i tako preuzima podatke kombinirajući ih s nekim drugim podacima ili unutar neke aplikacije.

Otvaranje podataka javnog sektora poticale su aktivno međunarodne organizacije (OECD, Svjetska banka) te udruge (npr. *World Wide Web Foundation*), kao i aktivno unaprjeđivale neke od država (npr. SAD)¹. Ipak, usvajanjem Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ; u nastavku teksta: PSI Direktiva)² Europska je unija 2003. među prvima u svijetu uredila obilježja, obveze tijela i uvjete ponovne uporabe informacija odnosno korištenja otvorenih podataka. Razvoj tehnologije, povećanje količine podataka, okretanje gospodarstva prema digitalnim tehnologijama i podatkovnoj ekonomiji, ali i uočavanje nejednake razine otvorenosti podataka među državama EU doveli su do izmjena Direktive 2013. godine (2013/37/EU)³. Izmjenama se nastojalo učiniti podatke otvorenijima i pristupačnijima minimiziranjem troškova (priznavanja troškova samo malom broju korisnika), proširivanjem kruga obveznika (obuhvaćanjem institucija u kulturi, kao što su muzeji, arhivi i knjižnice)⁴, jasnijim utvrđivanjem zašti-

¹ Skupina G8 usvojila je Povelju otvorenih podataka 2013. V. International Open Data Charter (<https://opendatacharter.net/>).

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, SL L 345, 31. 12. 2003.

³ Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, SL L 175, 27. 6. 2013.

⁴ O knjižnicama i ponovnoj uporabi informacija v. Musa, A., Bevanđić, D. (2015.) Pristup informacijama i ponovna uporaba informacija javnog sektora - trendovi u zakonodavstvu i praksi s posebnim osvrtom na knjižnice. U Pšenica, D. (ur.),

* Izvanredna profesorica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Autorica je u razdoblju 2013.-2018. bila povjerenica za informiranje RH te članica radne skupine Europske komisije za ponovnu uporabu informacija javnog sektora.

te prava korisnika i suzbijanjem njihove diskriminacije te jačanjem obveze transparentnosti⁵. U svrhu usklađivanja pravnog okvira i prakse u državama članicama, u srpnju 2014. Europska komisija usvojila je i Smjernice kojima je razradila pojedine obveze iz PSI Direktive, kao što su preporuke za dozvole (licencije) kao i za otvaranje ključnih skupova podataka koji imaju najveći potencijal za iskorištavanje te kriterije za određivanje troškova⁶. Sljedeći važan korak u razvoju otvorenih podataka u Europi bilo je pokretanje Europskog portala podataka⁷ 2015., kojim su povezani portali otvorenih podataka svih članica EU i šire, kao i same EU. Portal danas obuhvaća 81 katalog (iz 35 država, uključujući neke regionalne i lokalne portale) te sadržava preko milijun skupova podataka, doduše različite kvalitete, ovisno o tome koliko kvalitetne podatke objavljuju nacionalni portali⁸.

Komisija je 2017. započela opsežnu evaluaciju (reviziju) primjene PSI Direktive, sukladno njezinoj odredbi članka 13., i to koristeći različite izvore podataka: analize i procjenu učinaka, tromjesečno savjetovanje s javnošću, intenzivne rasprave u Radnoj skupini Europske komisije za podatke javnog sektora kao i Podskupini za portal otvorenih podataka, javna saslušanja, radionice i sastanke u pojedinim sektorima te kroz različite radne skupine za izradu specifičnih analiza i konačne procjene učinka.

Ključni izazovi u fokusu procesa evaluacije odnosili su se na potrebu zahvaćanja određenih sektora i vrsta tijela (posebno u prometu, znanosti), poticanje korištenja dinamičkih podataka kao izuzetno vrijednih za korištenje (podataka koji se mijenjaju u realnom vremenu), minimiziranja troškova koji se plaćaju za određene skupine podataka, kao i iskorjenjivanje tzv. isključivih prava na uporabu podataka koje pojedina tijela sklapaju s privatnim sektorom. Po prijedlogu Komisije iz travnja 2018., Direktiva o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi podataka (2019/1024/EU; u nastavku teksta: OD Direktiva)⁹ usvojena je 20. lipnja i stupila na snagu 16. srpnja 2019. te je time zamijenila PSI Direktivu.

Za razliku od PSI Direktive koja je u fokusu imala otvaranje javnog sektora radi stvaranja dodane vrijednosti, OD Direktiva je izriekom usmjerena na jačanje europskog jedinstvenog digitalnog tržišta, a njezine novine trebale bi, osim politici otvorenih podataka i općenito transparentnosti javnog sektora, osobito pridonijeti jačanju *big data* ekonomije¹⁰, otvorenih istraživačkih podataka (*open science*; v. *infra*), e-javnih usluga (*e-government*) i razvoju pametnih gradova (*smart cities*)¹¹.

Okvir od kojeg polazi OD Direktiva odnosi se na temeljna prava zajamčena Poveljom o temeljnim pravima EU¹² - prava na pristup informacijama (čl. 42.) te prava na zaštitu osobnih podataka (čl. 8.), kao i koncept unutarnjeg tržišta i tržišnog natjecanja iz Ugovora o funkcioniranju EU (čl. 4/2/a i čl. 26., 27., 11., 115.). Usto, OD Direktiva u većoj mjeri uzima u obzir neke druge propise EU referirajući se na njih u pojedinim odredbama, osobito one vezane uz pružanje određenih usluga (promet, vodno gospodarstvo i dr., v. *infra*), propise o javnoj nabavi, druge propise kojima se osigurava pristup i ponovna uporaba informacija (u području okoliša¹³, geoprostornih podataka¹⁴) kao i propise koji traže zaštitu određenih vrsta podataka (osobni podaci¹⁵, baze podataka¹⁶). Obje direktive u članku 3. izražavaju opću obvezu: države moraju osigurati da dokumenti na koje se direktiva odnosi budu ponovno uporabljivi za komercijalne i nekomercijalne svrhe u skladu s odredbama glave III (uvjeti) i IV (zabrana diskriminacije), uz primjenu načela transparentnosti, minimalnih troškova, nediskriminaciju, zaštitu prava korisnika i pružanje pomoći (novo) te (novo) načelo »otvorenost *by design* i *by default*«.

Slobodan pristup informacijama, Zagreb, Hrvatsko knjižničarsko društvo, str. 30-43.

⁵ Opširnije o izmjenama PSI Direktive u Musa, A. (2016) Europska regulacija ponovne uporabe informacija. Sveske za javno pravo, br. 24, str. 76-85.

⁶ Obavijest Komisije. Smjernice o preporučanim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati za ponovnu uporabu dokumenata, SL C 240/1.

⁷ Europski portal podataka: <https://www.europeandataportal.eu>.

⁸ Kvaliteta podataka mjeri se jednom do pet zvjezdica, pri čemu se tek razine od 3 do 5 smatraju dovoljno kvalitetnima. V. <https://5stardata.info/en/>.

⁹ Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, SL L 172, 26. 6. 2019. Države članice dužne su preuzeti Direktivu u roku dvije godine, do 17. srpnja 2021.

¹⁰ Za razliku od otvorenih podataka (open data) koji su javni podaci otvorenih formata i količinski neodređeni, big data su velike količine strukturiranih i nestrukturiranih kompleksnih podataka čije je podrijetlo i iz javnog i iz privatnog sektora, a koje se nastoji prikupiti, sortirati i analizirati različitim metodama koje se neprestano razvijaju i nadograđuju.

¹¹ Pametni gradovi grade se na iskorištavanju podataka informacijsko-komunikacijskih tehnologija za poboljšanje iskorištavanja resursa, zaštitu okoliša, planiranje, poticanje razvoja gospodarstva, efikasnije javne usluge, osobito u području transporta, opskrbe i zbrinjavanja otpada, ali i jačanja javne sigurnosti (npr. korištenje CCTV kamera) kao i veće interakcije između lokalnih vlasti i građana. EU je ovom pitanju pristupila kroz posebno Europsko partnerstvo za inovaciju - za pametne gradove i zajednice (EIP - SCC).

¹² Povelja temeljnih prava Europske unije, SL C 326, 26. 10. 2012.

¹³ Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu, SL L 41, 14. 2. 2003.

¹⁴ Direktiva 2007/2/EZ o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Europskoj zajednici (INSPIRE), SL L 108, 25. 4. 2007.

¹⁵ Uredba EU/2016/679 o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, SL L 119, 4. 7. 2016.

¹⁶ Direktiva 96/9/EZ o pravnoj zaštiti baza podataka, SL L 77, 27. 3. 1996.

2. NOVINE U DIREKTIVI O OTVORENIM PODACIMA I PONOJVNOJ UPORABI INFORMACIJA

OD Direktiva u usporedbi s prethodnom PSI Direktivom donosi sljedeće ključne promjene: (1) jačanje kvalitete podataka za ponovnu uporabu kroz načelo »open by design, open by default« te objavljivanje dinamičkih podataka u realnom vremenu; (2) proširenje obveze objavljivanja otvorenih podataka na javna poduzeća; (3) uvođenje obveze objavljivanja tzv. visokovrijednih skupova podataka s prekograničnim i paneuropskim potencijalom, za što je Europska komisija dobila i mogućnost donošenja delegiranih i provedbenih akata; (4) uključivanje istraživačkih podataka u područje primjene; (5) dodatno ograničavanje mogućnosti naplate troškova; (6) prepoznavanje novih oblika isključivih prava.

2.1. JAČANJE KVALITETE I OBJAVLJIVANJA PODATAKA

Kao i u PSI Direktivi, članak 5/1 OD Direktive traži od tijela javnog sektora (sada izričito i javnih poduzeća) da svoje dokumente (svaki sadržaj ili dio sadržaja, u bilo kojem obliku) učine dostupnima u bilo kojem postojećem obliku ili jeziku, kada god je to moguće i odgovarajuće, ali sada zahtijeva da to bude u elektroničkom obliku i u oblicima koji su otvoreni, strojno-čitljivi, pristupačni, koje je moguće lako pronaći i koji su ponovno uporabljivi, i to zajedno s metapodacima. Pritom, OD Direktiva (čl. 2/13-15) zadržava definicije iz PSI Direktive o strojnoj čitljivosti, otvorenom formatu i formalnom otvorenom standardu (čl. 2/6-8). Ostali standardi - pristupačnost, mogućnost lakog pronalaska i ponovna uporabljivost nisu definirani već su prepušteni praktičnim rješenjima i standardima (npr. upute, publikacije, pravila tri klika, strukturiranost stranice, portali i sl.).

Prva supstancijalna novina glede oblika jest utvrđivanje obveze članicama da potaknu tijela javnog sektora i javna poduzeća da dokumente izrađuju i objavljuju poštujući načelo 'open by design and by default', što u osnovi znači da svi podaci koji se kreiraju kod obveznika trebaju od svog nastanka ispunjavati standarde otvorenosti (strojna čitljivost, otvoreni format i standard) odnosno osiguravati takvu verziju podataka, kao i da svi podaci u načelu trebaju biti otvoreni, lako dostupni i uporabljivi. Otvorenost treba biti integrirana u skupove podataka kao zadana postavka, čime bi se trebala iskorijeniti česta isprika tijela da 'nemaju podatke u otvorenom formatu'. Dakako, poštovanje tog načela traži i prilagodbe u procesima upravljanja spisima, ali i odgovarajuća tehnička rješenja.

Takve podatke trebaju pripremati i objavljivati u skladu s OD Direktivom sva tijela javnog sektora, kao i novouključena javna poduzeća i institucije u svezi s istraživačkim podacima, osim što su te dvije skupine isključene od obveze postupanja po zahtjevima korisnika. U svezi s postupanjem sa zahtjevima, OD Direktiva dodatno traži

(čl. 4/5) od država članica da aktivno promiču uporabu, informiraju korisnike i osiguraju pomoć. Novina je i to da se obavijest o produljenju roka odlučivanje po zahtjevu za dodatnih 20 dana treba poslati bez odlaganja, u najviše tri tjedna, uz navođenje razloga za produljenje¹⁷.

OD direktiva uvodi pojam standardne licence (čl. 2/5), kao skupa prethodno određenih uvjeta za ponovnu uporabu u digitalnom obliku, koji su u skladu sa standardiziranim javnim licencijama koje su dostupne online. Dok je PSI Direktiva ostavljala na volju tijelima da postave ili ne postave uvjete, i to gdje je to odgovarajuće putem licence, u pravilu standardne (čl. 8. PSI), OD Direktiva u članku 8. kao pravilo uvodi da ponovna uporaba ne smije biti podvrgnuta uvjetima, osim ako su ti uvjeti objektivni, razmjerni, nediskriminirajući i opravdani na temelju javnog interesa. Oni ne smiju biti nepotrebno restriktivni za ponovnu uporabu i za tržišno natjecanje. Obje Direktive traže od država da potiču tijela javnog sektora na uporabu standardnih dozvola (licencija) odnosno trebaju osigurati korištenje standardnih dozvola (licencija) za dokumente javnog sektora, koje se mogu prilagoditi potrebama pojedinih skupina informacija, i koje moraju biti u digitalnom obliku i procesirane elektronički¹⁸. Na taj način nastoji se osigurati uniformna primjena licence, iako u većini država kontinentalnog kruga nema autorskog prava na službenim dokumentima, pa time niti licence nemaju istu ulogu kao u državama anglosaksonskog prava. U osnovi, najvažniji i najčešći uvjet licence odnosi se na navođenje izvora pri korištenju podataka, a kod slikovnih podataka i na zabranu mijenjanja. Republika Hrvatska je svojim propisima¹⁹, u načelu, uskladila uvjete s obvezama iz PSI Direktive, pa i OD Direktive, iako je potrebno napraviti reviziju posebnih propisa za pojedine vrste podataka.

Kao i PSI Direktiva, i OD Direktiva u članku 9. predviđa obvezu država članica da osiguraju *praktična rješenja* kojima se olakšava traženje dokumenata za ponovnu uporabu, kao što su popis dokumenata s metapodacima, koji je dostupan *online*, gdje je to moguće i prikladno te u strojno-čitljivom obliku, odnosno kao što su portali koji

¹⁷ Rok od 20 + 20 (radnih) dana je gornji limit, a države mogu utvrditi i kraći rok (u Hrvatskoj je jedan od najkraćih - 15 + 15 kalendarskih dana).

¹⁸ Smjernicama EK ističe da korištenje dozvola (licenci) nije obvezno, nego ih treba primjenjivati tamo gdje je to odgovarajuće te preporuča da se umjesto dozvola, tamo gdje je to odgovarajuće s obzirom na vrstu dokumenta u pojedinačnom slučaju, koriste vidljive obavijesti u obliku teksta, pop-up-a ili hiperlinka na internetsku stranicu. Pritom preporuča korištenje jednostavne obavijesti kao što je oznaka javnog dobra Creative Common, o kojima više <https://creativecommons.org/licenses/?lang=hr>. O dozvolama v. Katulić, T. (2018.) Creative Commons ugovori: pravni temelji otvorene kulture. U Hebrang Grgić, I. (ur.), Otvorenost u znanosti i visokom obrazovanju, Školska knjiga, Zagreb, str. 220-233.

¹⁹ V. Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (Nar. nov., br. 67/17).

su povezani s popisima podataka. Također, države članice trebaju olakšati međujezično traženje dokumenata, ako je to moguće, a osobito omogućavanjem agregacije metapodataka na razini Unije. U osnovi, ova odredba odnosi se na uspostavljanje portala otvorenih podataka država članica i njihovo povezivanje s europskim portalom koji je i pokrenut i predstavljen u studenome 2015. OD Direktiva dodaje još dvije - države članice trebaju osigurati da tijela javnog sektora praktično olakšaju očuvanje dokumenata koji su dostupni za ponovnu uporabu (i putem repozitorija; čl. 9/1, 2. reč.) te da u suradnji s EK nastave napore da pojednostavne pristup skupovima podataka, osobito kroz jedinstvene pristupne točke i progresivnim otvaranjem prikladnih skupova podataka na koje se Direktiva odnosi, kao i podataka institucija Unije u formatima koji su u elektroničkom obliku, pristupačni, lako dostupni, ponovno uporabljivi (čl. 9/2).

Materijalna izuzeća preuzeta su iz PSI Direktive (čl. 1/2/c, d, f, g, h i čl. 1/3-5)²⁰, ali OD Direktiva dodatno postrožuje primjenu: (1) za informacije koje predstavljaju tajne podatke, statističke podatke ili poslovne tajne traži da su 'osjetljivi' (čl. 1/2/d); izrađivač baze podataka²¹ ne smije se koristiti svojim pravom tako da spriječi ponovnu uporabu ili je ograniči izvan granica postavljenih Direktivom (čl. 1/6). Također, OD Direktiva uklanja nedoumice i potvrđuje primjenu i na geoprostorne podatke tijela javnog sektora i javna poduzeća prema Direktivi INSPIRE 2007/2/EZ/) te proširuje primjenu na istraživačke podatke u skladu s člankom 10. (čl. 1/1/c te 1/2k i l., v. infra). S druge strane, OD Direktiva sužava primjenu kroz isključenje podataka kojima je pristup ograničen na temelju propisa o kritičnoj infrastrukturi²² te u odnosu na osobne podatke - ne samo da previđa da je pristup osobnim podacima isključen ako nije u skladu s propisima o postupanju s osobnim podacima nego i ako šteti zaštiti privatnosti i integriteta pojedinca, u skladu s pravom EU ili nacionalnim pravom kojim se uređuju osobni podaci.

Druga i još važnija novina (čl. 5/5-6) jest uvođenje obveze dostupnosti dinamičkih podataka za ponovnu uporabu odmah po prikupljanju, i to putem odgovarajućih API²³, i tamo gdje to primjereno²⁴, kao masovno preuzimanje odnosno preuzimanje velikog broja setova podataka istovremeno

(bulk download). OD Direktiva definira dinamičke podatke (čl. 2/8) kao 'dokumente u digitalnom obliku koji se ažuriraju učestalo ili u stvarnom vremenu, posebno zbog njihove volatilnosti ili brzog zastarijevanja'. Tipično se takvim podacima smatraju podaci koje su proizveli senzori, ali u širem smislu obilježje im je da se učestalo osvježavaju. Izuzete su situacije koje traže nerazmjerni napor koji se procjenjuje s obzirom na veličinu tijela i proračun. Drugim riječima, kad god je to moguće potrebno je omogućiti da izvorni podaci budu neposredno dostupni korisnicima putem povezivanja na API. API treba pratiti jasna tehnička dokumentacija koja je potpuna i dostupna online, a mogu biti različite razine kompleksnosti, od poveznice na specifičnu bazu podataka, web sučelje ili kompleksnije postavke. Oni su posebno vrijedni za developere i start-upove koji razvijaju usluge i proizvode bazirane na dinamičkim podacima koji su tako dostupni neposredno.

Kao i PSI Direktiva, i OD Direktiva (čl. 5/3-4) polazi od toga da su tijela javnog sektora dužna, pod utvrđenim uvjetima, učiniti dostupnima već postojeći dokument, a eventualna promjena oblika ili dijelova dokumenta potrebna je ako ne predstavlja nerazmjerni teret glede resursa, što se procjenjuje u pojedinačnom slučaju. Isto tako, ne može se tražiti da tijelo proizvodi određene dokumente samo u svrhu ponovne uporabe, što dakako ne isključuje redovito stvaranje i održavanje informacija koje je u djelokrugu tijela javne vlasti, kao i eventualno izrađivanje određenih podataka iako takva obveza nije formalno propisana (npr. podataka o radu, statističkih, podataka iz različitih baza ili dokumenata)²⁵.

2.2. JAVNA PODUZEĆA KAO IZRIČITI OBVEZNICI PRIMJENE OD DIREKTIVE

I PSI Direktiva i OD Direktiva kao minimalni krug obveznika određuju *tijela javnog sektora* (čl. 2/1 i 2, u svezi s čl. 1/1/a), a to su (a) državna, regionalna ili lokalna nadležna tijela; (b) tijela u režimu javnog prava; (c) udruge tijela pod a) ili b). Pritom, tijelom u režimu javnog prava smatra se ono tijelo koje ima pravnu osobnost, osnovano je u svrhu zadovoljavanja javnog interesa, a nema industrijski ili trgovački karakter te ispunjava jedan od uvjeta: (1) financira se većinom od državnih, regionalnih ili lokalnih vlasti ili drugih tijela javnog prava; ili (2) podliježe upravljačkom nadzoru tih tijela ili (3) ima upravno, upravljačko ili nadzorno tijelo čija je minimalno polovica članova imenovana

²⁰ Za odnos autorskog prava i ponovne uporabe v. Matanovac Vučković, R., Kanceljak, I. (2018.), Pravo na ponovnu uporabu informacija javnog sektora prema autorskom pravu i srodnim pravima - sukob javnopravnog i privatnopravnog načela, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 38(4): str. 367-396.

²¹ Prema Direktivi 96/9/EZ, članak 7(1).

²² Direktiva 2007/114/EZ, članak 2/d.

²³ API (Application Programming Interface) skup je funkcija, procedura, definicija i protokola za komunikaciju između strojeva i bežični prijenos podataka.

²⁴ Prema rec. 32. postavke i korištenje API-a trebaju se temeljiti na sljedećim načelima: dostupnost, stabilnost, održavanje tijekom životnog ciklusa podataka, uniformnost korištenja i standarda, korisnička orijentacija te sigurnost.

²⁵ U Smjernicama EK sadržane su upute glede kvalitete informacija za ponovnu uporabu, kao što su objavljivanje u izvornom obliku i na stabilnom mjestu, na najvišoj mogućoj razini granularnosti, u strojno čitljivim i otvorenim formatima (CSV, JSON, XML, RDF itd.), opisani u bogatim metapodatkovnim formatima i klasificirani prema standardnim rječnicima (DCAT, EUROVOC, ADMS itd.), dostupni kao odlagališta podataka i putem API-a te podvrgnuti redovitim povratnim informacijama korisnika (npr. sandučić za komentare, blogove, automatizirano izvješćivanje itd.).

od države, regionalnih ili lokalnih vlasti ili drugih tijela koja su u režimu javnog prava²⁶. Novina u članku 2/3 OD Direktive (u svezi s čl. 1/1/b) proširenje je kruga obveznika na *javna poduzeća* koja u nekim državama članicama nisu bila uključena u opseg primjene jer je država ili zauzela minimalističku poziciju pri transpoziciji, ili se pozvala na propise o pristupu informacijama koji nisu obuhvaćali javna poduzeća (ili bar ne sva).

EU sada nastoji harmonizirati krug obveznika, koji ujedno posjeduju neke od najznačajnijih skupova podataka, pa utvrđuje četiri kategorije javnih poduzeća: (1) ona podvrgnuta propisima o javnoj nabavi u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga prema Direktivi 2014/25/EU²⁷; (2) operateri javnih usluga u željezničkom i cestovnom prometu prema članku 2. Uredbe EZ/1370/2007²⁸; (3) zračni prijevoznici koji osiguravaju ispunjavanje javnih usluga u skladu s općim načelima obveze javnih usluga prema članku 16. Uredbe EZ/1008/2008²⁹ te (4) brodari koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 4. Uredbe EEZ/3577/92³⁰. Prema članku 2/3 ta poduzeća obveznici su primjene OD Direktive ako nad njima tijela javnog sektora izvršavaju, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju vlasništva, financijskog sudjelovanja ili na temelju propisa. Prevladavajućim utjecajem smatra se, pritom, ako tijelo javnog sektora, izravno ili neizravno, drži većinu kapitala, raspolaze većinom glasova povezanih s dionicama, odnosno može imenovati više od polovice operativnog, upravljačkog ili nadzornog tijela.

Međutim, javna poduzeća i njihove obveze prema OD Direktivi razlikuju se od ostalih tijela javnog sektora. Prije svega, dokumenti javnih poduzeća nisu podložni primjeni OD Direktive ako su izrađeni izvan opsega pružanja usluga od općeg interesa, ili ako se odnose na djelatnosti izravno izložene tržišnom natjecanju pa ne podliježu pravilima o javnoj nabavi (prema čl. 34. Direktive 2014/25/EU). Drugo, sukladno članku 4/6, obveze javnih poduzeća ne odnose se na postupanje po zahtjevima (i time vođenje upravnog postupka), već na objavljivanje otvorenih podataka te osobito osiguravanje trajne dostupnosti tzv. visokovrijednih

skupova podataka kao i poštovanje obveza glede uvjeta korištenja, transparentnosti i nediskriminacije korisnika.

2.3. UVOĐENJE OBVEZE OBJAVLJIVANJA VISOKOVRIJEDNIH SKUPOVA PODATAKA

U odnosu na opću svrhu OD Direktive - olakšavanja pristupa podacima javnog sektora i njihovo inovativno korištenje za stvaranje dodane gospodarske i društvene vrijednosti, osobito kroz poticanje malih i srednjih poduzeća i start-upova te stvaranje proizvoda na razini čitave EU - uvođenje *instituta visokovrijednih skupova podataka* jedno je od najvažnijih instrumenata (glava V., čl. 13. i 14.)³¹. U članku 2/10 visokovrijedni skupovi podataka definirani su kao dokumenti čija je ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo, osobito zbog njihove prikladnosti za stvaranje usluga s dodanom vrijednošću, aplikacija i novih, kvalitetnih i pristojnih (engl. *decent*) radnih mjesta te zbog brojnih mogućih korisnika usluga i aplikacija koje se temelje na tim podacima. Riječ je o skupovima podataka koji ulaze u tematske kategorije iz Priloga 1 OD Direktive: geoprostorni podaci, podaci o promatranju zemlje i okolišu, meteorološki podaci, statistički podaci, podaci o trgovačkim društvima i vlasništvu nad njima te podaci iz područja mobilnosti. Ta obveza nadograđuje se na raniji koncept preporučenih skupova podataka koje je Komisija utvrdila u svojim Smjernicama iz 2014., na koje se i OD Direktiva referira u recitalu br. 66.

Preporučeni skupovi podataka (Smjernice EK 2014.)

geoprostorni podaci - poštanski brojevi, nacionalne i lokalne karte, kao što su katastar, topografske karte, pomorske karte, administrativne granice, itd.

podaci o promatranju zemlje i okolišu - prostorni i *in situ* podaci o praćenju vremena, kvaliteti tla i vode, potrošnji energije, razini emisije, itd.

prometni podaci - vozni redovi javnog prijevoza na svim razinama, radovi na cesti, informacije o prometu, itd.

statistički podaci - podaci svih razina s glavnim demografskim i ekonomskim pokazateljima, kao što su BDP, starost, zdravlje, nezaposlenost, prihod, obrazovanje, itd.

podaci o trgovačkim društvima - registri trgovačkih društava uključujući popis, podaci o vlasništvu i upravljanju, registracijski identifikatori, bilance, itd.

Komisiji su pripala prava i obveze da doradi navedeni popis i utvrdi listu visokovrijednih skupova podataka. Prvo, prema članku 13/2 Komisija je dobila ovlast na pet godina (uz mogućnost produljenja ako se EU zakonodavac ne usprotivi) svojim *delegiranim aktom izmijeniti popis tematskih kategorija* iz članka 15., kako bi se odgovorilo na tehnološke i tržišne promjene (u skladu s čl. 290. Ugovora o funkcioniranju EU). Prije donošenja akta, Komisija je dužna konzultirati se sa stručnjacima u skladu s Međuinstitucionalnim sporazumom o boljem zakonodavstvu iz

²⁶ Jedina isključenja koja predviđa OD Direktiva su javna radio-televizija (i njezina društva kćeri i drugih tijela koja obavljaju javnu radiodifuziju); obrazovne i istraživačke ustanove (škole, sveučilišta), osim sveučilišnih knjižnica (te istraživačkih podataka); te ustanove u kulturi, osim knjižnica, muzeja i arhiva.

²⁷ Direktiva 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometne sektoru te sektoru poštanskih usluga, *SL L 94, 28. 3. 2014.*

²⁸ Uredba (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika, *SL L 315, 3. 12. 2007.*

²⁹ Uredba (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici, *SL L 293, 31. 10. 2008.*

³⁰ Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža), *SL L 364, 12. 12. 1992.*

³¹ Za ovu mjeru aktivno su se zalagali hrvatski predstavnici u radnoj skupini za PSI.

2016.³² Drugo, članak 14/1 povjerava Komisiji pravo i obvezu donošenja provedbenog akta kojim se utvrđuju konkretni visokovrijedni skupovi podataka unutar kategorija iz Priloga I. Tako određenim skupovima podataka objavljenim u strojno-čitljivom obliku tijela javnog sektora i javna poduzeća trebaju osigurati besplatan pristup³³, putem API-a te uz omogućavanje masovnog preuzimanja, tamo gdje je to odgovarajuće.

O kojim će se konkretno skupovima podataka raditi, Komisija će odlučiti uzimajući u njihov potencijal da stvore znatnu društveno-ekonomsku vrijednost ili vrijednost za zaštitu okoliša ili inovativne usluge; da donesu korist velikom broju korisnika, a posebno malih i srednjih poduzeća; da olakšaju ostvarivanje prihoda te da se kombiniraju s drugim skupovima podataka (čl. 14/2). Da bi to utvrdila, Komisija će provesti konzultacije, uključujući konzultacije sa stručnjacima, provesti procjenu učinka i osigurati sukladnost postojećim propisima³⁴.

Visokovrijedni skupovi podataka, kako su definirani listom koju utvrđuje EK, dakle besplatni su za korisnike. To se pravilo prema članku 14/3-5 ne odnosi (a) na specifične visokovrijedne skupove podataka javnih poduzeća (dakle, ne i tijela javnog sektora) ako bi to utjecalo na tržišno natjecanje i Komisija to utvrdi u provedbenom aktu, ili (b) na visokovrijedne skupove podataka tijela javnog sektora jer bi, s obzirom na to da prihode osiguravaju na tržištu, besplatnost imala znatan negativan utjecaj na njihove financije, i to odredi država članica, ali ne dulje od dvije godine od stupanja na snagu popisa EK.

2.4. NASTAVAK UKLANJANJA PREPREKA ZBOG TROŠKOVA PONOVNE UPORABE

PSI Direktiva započela je s uklanjanjem barijera ponovnoj uporabi inzistiranjem na primjeni načela graničnih troškova (*marginal costs*)³⁵, uz iznimnu mogućnost naplate metodom povrata troškova (*cost recovery method*) u skladu s kriterijima koji su unaprijed utvrđeni i oslanjaju se na Smjernice iz 2014., i to u tri slučaja: kada je riječ o knjižnicama, muzejima i arhivima, zatim tijelima koja se u pretežitom dijelu samofinanciraju, odnosno kada je riječ o dokumentima za koje tijelo javnog sektora, iako se u pretežitom dijelu i financira iz proračuna ili ubiranja određenog davanja, za stvaranje traženih informacija prihod u većem dijelu osigurava samostalno (PSI Direktiva čl. 6/2)³⁶.

OD Direktiva ide korak dalje prema smanjivanju troškova i načelo marginalnih troškova pretvara u iznimku od sada novog *općeg načela nenaplatnosti*: ponovna uporaba je besplatna, a naplata *graničnih troškova* može se dopustiti samo iznimno, naplatom stvarnih troškova nastalih zbog reprodukcije, davanja na uporabu i diseminacije, ali sada granični troškovi uključuju i troškove modifikacije - zbog anonimizacije osobnih podataka i mjera poduzetih za zaštitu poslovno povjerljivih informacija (čl. 6/1)³⁷.

Međutim, i OD Direktiva dopušta iznimno i primjenu metode povrata troškova, i to u tri slučaja (čl. 6/2): (1) za tijela javnog sektora koja moraju ostvariti prihod kako bi pokrili znatan dio troškova povezanih s obavljanjem javnih zadaća (drugim riječima, ne financiraju ih porezni obveznici u mjeri koja bi osigurala obavljanje zadataka; takva tijela utvrđuju države posebnim popisom, prema čl. 6/2), (2) javna poduzeća te (3) knjižnice, muzeje i arhive. Uz uvrštavanje javnih poduzeća, novina je, dakle, da se popis takvih tijela utvrđuje posebnim propisom. Također, prijašnja dva alternativna uvjeta iz PSI Direktive, a koji su preuzeti i u hrvatskim propisima, kombinirana su u jedan.

Direktiva OD ponavlja pravilo PSI Direktive da primjenom metode povrata troškova tijelo ne može zarađivati na prodaji otvorenih podataka, već samo pokriti troškove - ukupan prihod od omogućavanja ponovne uporabe ne smije prelaziti troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije, širenja i pohrane podataka, zajedno s razumnim povratom ulaganja³⁸ i, dodatno ako je primjenjivo, anonimizacije osobnih podataka i mjera poduzetih za zaštitu poslovno povjerljivih informacija (čl. 6/4). Naknada troškova izračunava se prema objektivnim, transparentnim i provjerljivim kriterijima koji su unaprijed utvrđeni od države članice (a koji su razrađeni Smjernicama 2014.)³⁹, osim kada je riječ o knjižnicama, muzejima i arhivima koji sami utvrđuju kriterije za naknadu troškova (čl. 6/4, 3. reč. i čl. 5., 2. reč.).

Međutim, u članku 6/6 OD Direktiva prema materijalnom kriteriju izuzima dvije skupine informacija od mogućnosti naplate troškova i proglašava njihovu uporabu besplatnima: (1) to su visokovrijedni skupovi podataka, uz ograničenja iz članka 14/3-5e, i (2) istraživački podaci uz uvjete iz članka 10.

³² SL L 123, od 12. 5. 2016.

³³ Direktiva u recitalu 69. ne isključuje mogućnost naplate za certificirane dokumente (potvrde, uvjerenja).

³⁴ Posebno se kao primjer navodi samo Direktiva 2010/40/EU u okviru za uvođenje inteligentnih transportnih sustava u cestovnom prometu i za veze s ostalim vrstama prijevoza, SL L 207, 6. 8. 2010.

³⁵ Stvarni troškovi koji se mogu naplatiti obuhvaćaju troškove reprodukcije, davanja na uporabu i diseminacije (čl. 6/1 PSI), primjerice troškove nosača ili dostave.

³⁶ V. ZPPI te Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija (Nar. nov., br. 87/18).

³⁷ Anonimizacija se definira kao postupak mijenjanja dokumenta u anonimizirane dokumente koji se ne odnose na fizičku osobu čiji je identitet identificiran ili čiji se identitet može utvrditi ili proces kojim se osobni podaci čine anonimnima tako da se ne može ili više ne može utvrditi identitet osobe (članak 2/7).

³⁸ U skladu s definicijom iz Smjernica 2014., OD Direktiva u čl. 2/16 definira i razumni povrat ulaganja kao postotak ukupnog troška, povrh iznosa potrebnog za povrat prihvatljivih troškova, koji je od fiksne kamatne stope ESB-a veći za najviše 5 postotnih bodova.

³⁹ Smjernice EK detaljno razrađuju elemente za izračun primjenom metode marginalnih troškova i metode povrata troškova.

2.5. NASTAVAK OGRANIČAVANJA DODJELE ISKLJUČIVIH PRAVA UZ IDENTIFICIRANJE NEPOŠTENIH PRAKSI

OD Direktiva preuzima rješenja iz PSI Direktive u odnosu na načelo nediskriminacije odnosno jednakog tretiranja svih korisnika, te i dalje znatno ograničava mogućnosti podjele isključivih prava određenim korisnicima za uporabu skupova podataka. U nastojanju da se doskoči činjenici da je u praksi bilo teško naći posebne ugovore kojima bi se definirala isključiva prava⁴⁰, OD Direktiva uvodi pravilo da i ugovori ili praktična (često IT) rješenja koji implicitno ili faktički ograničavaju mogućnost uporabe drugim korisnicima podliježu njezinim pravilima. Polazi se od toga da se dodjela isključivih prava za korištenje određenog skupa podataka jednom korisniku uz isključivanje ostalih negativno odražava na tržišno natjecanje i zapravo se oslanja na ideju da su takva prava moguća i potrebna samo kada treba osigurati pružanje usluge od općeg interesa.

Dodjela isključivih prava na ponovnu uporabu podataka je stoga i dalje načelno zabranjena (čl. 11/1 OD) i ponovna uporaba treba se omogućiti svim sudionicima na tržištu, a ugovori ili drugi aranžmani između tijela javnog sektora i trećih ne smiju dodjeljivati isključiva prava na ponovnu uporabu skupova podataka trećima kojima bi isključivali druge korisnike. Prema stavku 2. ona su i dalje moguća samo ako je to nužno da se osigura ostvarivanje usluge u općem interesu⁴¹ te za digitalizaciju informacija u kulturi. Sva takva isključiva prava dodijeljena nakon stupanja na OD Direktive moraju biti transparentna i javno objavljena, s tim da je novina da ugovor kada je riječ o ostvarivanju usluge u javnom interesu treba biti javno objavljen dva mjeseca prije njegova stupanja na snagu.

Novina OD Direktive je to da u članku 12/4 identificira lošu praksu prikrivanja dodjele isključivih prava implicitno, tj. takva pravna i praktična rješenja koja faktički ograničavaju ponovnu uporabu samo određenim korisnicima i tako krše načelo nediskriminacije odnosno diraju u ravnopravnost tržišnih aktera. I takva rješenja trebaju biti javno dostupna najmanje dva mjeseca prije stupanja na snagu i biti revidirana svake tri godine, s tim da su čitavo vrijeme dostupna na internetu.

2.6. PROŠIRENJE PRIMJENE NA ISTRAŽIVAČKE PODATKE

Vrlo važna novina OD Direktive jest proširenja primjene dijela njezinih odredaba na tzv. *istraživačke podatke*

(čl. 1/c), koji se definiraju kao »dokumenti u digitalnom obliku, osim znanstvenih publikacija, koji se prikupljaju ili izrađuju tijekom znanstveno-istraživačkih aktivnosti i upotrebljavaju se kao dokazi u istraživačkim postupcima ili ih istraživačka zajednica općenito smatra potrebnima za provjeru istraživačkih nalaza i rezultata« (čl. 2/9). Nije riječ, dakle, o znanstvenim publikacijama (koje su izričito isključene), već o manje ili više sirovim istraživačkim podacima (skupovima podataka koji pružaju informacije o indikatorima varijabli), a koji predstavljaju statističke podatke, rezultate eksperimenata i rezultata dobivenih primjenom znanstvenih metoda (mjerenja, promatranja, upitnika, intervjua, snimanja, slika), kao i metapodacima, specifikacijama i drugim digitalnim objektima.

OD Direktiva polazi od toga da istraživanja koja su financirana javnim sredstvima trebaju biti javno dostupna jer imaju velik potencijal za ponovnu uporabu i izvan znanstvene zajednice te ih podvrgava načelu otvorenog pristupa. Primarna svrha uvrštavanja i tih podataka u režim direktive nije znanstvena provjera rezultata i razvoj znanosti (što je glavni smisao inicijative otvorene znanosti)⁴², nego korištenje rezultata od trećih, gospodarstvenika te civilnog društva (uključujući druge znanstvenike), i to u svrhu rješavanja društvenih problema na cjelovit i efikasan način, što se, vjeruje se, može postići pristupom, povezivanjem i ponovnom uporabom podatka iz različitih izvora, različitih sektora i disciplina (rec. 27. i 28.). Ipak, priznaju se i uobičajeni ciljevi politike otvorenog pristupa - omogućavanje znanstvenicima i javnosti da pristupe istraživačkim podacima, i to što je prije moguće u procesu objave istraživanja⁴³, kao i olakšavanja pristupa, a u svrhu jačanja kvalitete, izbjegavanja dupliciranja istraživanja (iako je ponavljanje istraživanja legitiman i nužan aspekt znanosti), ubrzanja znanstvenog razvoja te sprječavanja znanstvenih prevara (zapravo falsificiranja rezultata).

U članku 10. uvodi se obveza državama da u svrhu osiguravanja dostupnosti istraživačkih podataka usvoje *politiku otvorenog pristupa* - nacionalnu politiku i odgovarajuće mjere s ciljem otvaranja podataka iz istraživanja financiranih javnim sredstvima, i to u skladu s načelom *'open by default'*⁴⁴ te načelom FAIR koje traži da je po-

⁴⁰ Evaluacija je pokazala da u praksi tijela nadležna za nadzor (u Hrvatskoj je to Povjerenik za informiranje) teško saznaju za takve ugovore, a kamoli da ih nadziru.

⁴¹ Primjerice, akteri na tržištu ne bi imali koristi od objavljivanja podataka (npr. kroz aplikaciju), ako bi se isto pravo omogućilo svakome, pa tijelo javnog sektora, kako bi osiguralo da se ta usluga uopće obavlja, može ograničiti pravo drugih na ponovnu uporabu, ali za određeno vrijeme i podložno nadzoru.

⁴² Otvorena znanost i otvoreni pristup dugogodišnje su inicijative u EU u okviru politike istraživanja i inovacije, ali i šire, v. npr. Berlinsku deklaraciju o otvorenom pristupu znanju iz 2003., i kasnije projekte i inicijative.

⁴³ Direktiva nije uzela u obzir da je istraživački proces kreativan (i time zaštićen autorskim pravom koje nadilazi puko navođenje izvora) kao i da među istraživačima postoji iznimno jako natjecanje i konkurencija, kako u smislu ostvarivanja znanstvenih rezultata, tako i natjecanje za ograničena istraživačka sredstva, otvarajući vrata omogućavanju ostvarivanja neopravdane prednosti.

⁴⁴ Ne postoji općeprihvaćen hrvatski izraz. Pojam označava otvorenost prema zadanim postavkama, što znači da podaci već u svom primarnom obliku trebaju biti izrađeni i objavlje-

datke lako pronaći (*findable*), da su dostupni (*accessible*), interoperabilni (*interoperable*) te ponovno uporabljivi (*re-usable*) (čl. 10/1)⁴⁵. Otvoreni pristup označava praksu omogućavanja *online* pristupa rezultatima istraživanja koji su za korisnike besplatni i bez ograničenja glede korištenja i ponovne uporabe, osim u smislu navođenja izvora (odnosno autorskog prava) (rec. 27.). U tim politikama potrebno je uzeti u obzir prava intelektualnog vlasništva, zaštitu osobnih podataka te povjerljivost, sigurnost i legitimne komercijalne interese poštujući zahtjeve što je moguće veće otvorenosti uz samo nužna ograničenja (*»as open as possible, as closed as necessary«* ili »otvoreni koliko god je to moguće, zatvoreni samo koliko je nužno«).

Prema članku 10/1 i recitalu 28., obveze koje će se primjenjivati u skladu s nacionalnim politikama otvorenog pristupa obvezivat će istraživačke organizacije te organizacije koje financiraju istraživanja (institucionalni kriterij), i to u odnosu na istraživanja koja su financirana javnim sredstvima (funkcionalni kriterij). Istraživačke organizacije ili organizacije koje financiraju istraživanja ne moraju nužno biti fakulteti, sveučilišta, veleučilišta odnosno resorno ministarstvo ili agencije za financirane istraživanja (npr. u Hrvatskoj - Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Hrvatska zaklada za znanost, itd.), već se u toj ulozi mogu naći i tijela javnog sektora ili javna poduzeća ako provode odnosno financiraju istraživanja⁴⁶. Javna sredstva za znanstvena istraživanja mogu se osiguravati uobičajenim procesima financiranja od rečenih institucija, ali (su)financijeri mogu biti i tijela javnog sektora ili javna poduzeća. Proizlazi da bi od takve obveze bila isključena istraživanja koja su financirana privatnim sredstvima (npr. od industrije) i koja provode privatne znanstvene organizacije, osim ako i takve nisu uključene u primjenu kroz nacionalne propise. Pritom, korisnici mogu koristiti istraživačke podatke u komercijalne i nekomercijalne svrhe. Obveze ne uključuju postupanje po zahtjevima za pristup informacijama (čl. 4/6/b).

U članku 10/2 OD Direktiva utvrđuje obvezu za istraživače, istraživačke organizacije i organizacije koje financiraju istraživanja u odnosu na istraživanja koja su već objavljena na institucionalnim ili tematskim repozitorijima da u svrhu njihove komercijalne i nekomercijalne ponovne upo-

ni u skladu s načelima otvorenosti (otvoreni format, otvoreni standard, strojna čitljivost).

⁴⁵ Europska komisija je još u travnju 2018. u okviru politike digitalnog tržišta usvojila Preporuku o pristupu znanstvenim informacijama i njihovu čuvanju (EU) 2018/790, od SL L 134 od 31..5..2018. Preporuka, između ostalog, utvrđuje ključne elemente politike otvorenog pristupa.

⁴⁶ S obzirom na to da definicija istraživačkih podataka iz članka 2/9 govori o znanstvenim istraživanjima, proizlazi da bi takva istraživanja primarno mogle izvoditi znanstveno-istraživačke organizacije te tijela javnog sektora i javnih poduzeća ako i u kojoj mjeri takva istraživanja provode (npr. policy instituti, zavodi za određene djelatnosti, kao što je hidrometeorološka, geodetska i sl.). Oni se mogu javiti i kao partneri u znanstveno-istraživačkom projektu.

rabe osiguraju njihovu dostupnost u skladu s odredbama iz poglavlja II. (pravila o formatima dokumenata, troškovima u smislu besplatnosti, transparentnosti, standardnim dozvolama i praktičnim aranžmanima, čl. 10.) te poglavlja III. (pravila o nediskriminaciji i isključivim pravima, čl. 11.-12.). Pritom, trebaju uzeti u obzir legitimne komercijalne interese, aktivnosti vezane uz transfer znanja te postojeća prava intelektualnog vlasništva. To dakako ne ograničava države članice da prošire te obveze i na istraživačke podatke koji su dostupni na druge načine, npr. publikacije otvorenog pristupa, ili radove u znanstvenim časopisima.

3. O POSLJEDICAMA I IZAZOVIMA NOVE REGULACIJE

OD Direktiva sa svojim nastojanjem harmoniziranja pristupa otvorenim podacima, omogućavanjem kreiranja paneuropskih proizvoda i intenzivnim poticanjem besplatne dostupnosti i šireg pristupa otvorenim podacima zasigurno će dovesti do pomaka u državama koje se ne mogu smatrati predvodnicama u ovom području. Pritom je najvažniji očekivani rezultat ove Direktive, koju tek treba transponirati u nacionalne zakone (uz odgovarajuću prilagodbu podzakonskih propisa), uz uklanjanje troškova i ograničavanje ugovaranja isključivih prava, upravo utvrđivanje obveza objavljivanja dinamičkih podataka putem API te načela integrirane i zadane otvorenosti, kao i objavljivanja visokovrijednih skupova podataka, koji će se utvrditi posebnim provedbenim aktom Komisije uz suradnju s državama članicama. Upravo ova lista omogućit će pokretanje otvorenih podataka i stvoriti pritisak odnosno konkurenciju među državama članicama u odnosu na iste skupove podataka.

Međutim, istovremeno se regulacija u tom području, prvo uključivanjem kulturnih institucija 2013., i sada sa istraživačkim podacima, pomaknula od onoga što je bila izvorna svrha Direktive, a to je otvaranje podataka javne uprave i javnog sektora u odnosu na njihovo obavljanje zakonom propisanih poslova, kao što su registri, baze podataka, financijski podaci i slično. Vodeći se načelom funkcionalnosti, dolazi do sve šireg obuhvata Direktive, ali sada na specifične vrste 'dokumenata' (knjige, arhivsko gradivo, muzejske eksponate, zatim istraživačke podatke). Tako su kulturne i znanstvene institucije sa svojim specifičnostima podvrgnute posebnim pravilima i uvjetima, odnosno isključene od cjelovite primjene (kao i javna poduzeća, zatim tijela koja osiguravaju prihode), ali i vođene drugim principima koji nužno ne korespondiraju s generalnim naporima za otvaranje podataka javnog sektora⁴⁷. Izvan dosega OD Direktive ostala su samo obrazovne i kulturne institucije (npr. škole, kazališta) te javni radio i televizija, ali moguće je da će i oni, na temelju evaluacije koja će se provesti, biti zahvaćeni budućim izmjenama (npr. javne televizije s video i audio-emisijama). Time OD Direktiva zapravo više

⁴⁷ Kulturne institucije imaju svoje posebne repozitorije, posebne korisničke skupine, a isto je i s istraživačkim podacima.

nije propis usmjeren na transparentnost i otvorenost javnog sektora koji u njemu vidi servis za građane i poduzetnike, nego instrument digitalnog tržišta i resursima za to tržište, stoga prirodno teži proširenju dosega primjene. Pomak od demokratskih i pravnih načela prema ekonomskoj logici profita na određen način nadjačao je svaku drugu logiku pa tako doveo do neravnopravnosti javnih i privatnih istraživačkih organizacija koje također djeluju na internom tržištu znanstvenih projekata (npr. kroz moguće preferiranje privatnih organizacija), ali i ugrozio autorska prava i vlasništvo nad kreativnim i inovativnim procesima (npr. traženjem da se podaci objavljuju i prije nego što se objavljuju radovi na kojima se temelje). Sve to, međutim, ukazuje na kompleksnost problematike, kompleksnost pravnog teksta, mogućnosti raznolike transpozicije, ali i važnost kvalitetne koordinacije i napora na nacionalnoj razini. Ona će nužno biti potaknuta i jačim koordinacijskim naporima Komisije, kako kroz usvajanje delegiranih i provedbenih akata, tako i kroz rad novouspostavljenog Odbora za otvorene podatke i ponovnu uporabu informacija (čl. 16. OD Direktive) te nužnošću prilagodbe pravnog okvira, koji uključuju ne samo zakon, nego i podzakonske propise do roka za transpoziciju (čl. 17. OD Direktive).

PSI Direktiva u Republici Hrvatskoj preuzeta je Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI) - 2013. godine, neposredno pred ulazak u EU. Preuzeta je PSI Direktiva iz 2003. (2003/98/EZ) s nekim rješenjima iz budućih izmjena koje su tada bile pred usvajanjem, a izmjenama ZPPI iz 2015. preuzete su izmjene PSI Direktive iz 2013. (2013/37/EU)⁴⁸. Uz ZPPI, na snazi su i tri podzakonska propisa specifična za otvorene podatke⁴⁹ te ostali podzakonski propisi temeljnog zakona. Republika Hrvatska regulirala je tako režim otvorenih podataka u sklopu režima pristupa informacijama, i nadzor povjerala povjereniku za informiranje, neovisnom tijelu za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama⁵⁰.

⁴⁸ Zakon o pravu na pristup informacijama (Nar. nov., br. 25/13 i 85/15). V. opširnije u Musa (2015.), Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije. U Britvić Vetma, B., Boban, M. (ur.), Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka, Split, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, str. 105-137.

⁴⁹ Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (Nar. nov., br. 20/16), Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (Nar. nov., br. 67/17), Uredba o troškovima ponovne uporabe informacija (Nar. nov., br. 87/18) te propisi koji se odnose i na pristup informacijama: Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Nar. nov., br. 12/14; u odnosu na trošak elektroničkih nosača te pravila naplate) i Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (Nar. nov., br. 83/14; u odnosu na upisivanje zahtjeva i radnji te obrasce zahtjeva i žalbe).

⁵⁰ U svrhu olakšavanja primjene ZPPI-a u dijelu koji se odnosi na ponovnu uporabu informacija donesene su i Smjernice

Nadležnost za osiguravanje ponovne uporabe i portal otvorenih podataka, koji je uspostavljen 2015.⁵¹, kao uostalom za dobar dio drugih poslova e-uprave, kretala se od Ministarstva uprave do Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva koji je poslove preuzeo početkom 2017.⁵² Poslovi oko unaprjeđenja otvorenih podataka zapravo su institucionalno i funkcionalno lutali i nije bilo adekvatnih poluga da se tijela javne vlasti privole na sustavno otvaranje podataka. Vjerojatno se, usprkos svim nastojanjima Povjerenika za informiranje⁵³, kao i poticanju otvaranja u okviru posebnih strategija i akcijskih planova (npr. za suzbijanje korupcije, za otvorenu vlast), upravo u promjenama institucionalnog okvira i time nedostatku koordinacije i energičnijeg pristupa otvorenim podacima mogu naći razlozi nedovoljnog objavljivanja na Portalu otvorenih podataka koji već godinama bilježi samo oko 500 skupova podataka, ali i pati od određenih funkcionalnih nedostataka. Tome svjedoči i pad na europskoj rang-ljestvici otvorenosti podataka s 13. odnosno 14. mjesta u razdoblju 2015.-2017. na 19. mjesto u 2018.⁵⁴, kao i kašnjenje u usvajanju Politike otvorenih podataka⁵⁵, koju je Republika Hrvatska usvojila kao posljednja članica EU tek sredinom 2018. Slično tome, na Indeksu digitalnog društva i ekonomije na razini EU, u dijelu koji se odnosi na otvorenost podataka, Republika Hrvatska je na 20. mjestu u EU. Drugim riječima, nakon početnog iskoraka, izostala je kontinuirana koordinacija i poticanje tijela na objavu podataka, kako od središnjih institucija Vlade, tako i od organizacija lokalnih jedinica. Međutim, bilo bi potrebno spomenuti i jedan specifičan splet okolnosti koji usporava napredak kada je riječ o otvorenim podacima - za razliku od drugih projekata u području digitalizacije uprave, privatni sektor u otvorenim podacima ne vidi poseban interes (jer svatko može do njih, a mogućnosti isključivih prava su ograničene)⁵⁶,

za ponovnu uporabu informacija (rujan 2018., dostupna na: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=1805>) te je iste godine objavljen priručnik »Otvoreni podaci za sve«. Priručnik o ponovnoj uporabi informacija za tijela javne vlasti također je dostupan u e-verziji.

⁵¹ <https://data.gov.hr/>

⁵² S obzirom na nestabilnu nadležnost i slabe kapacitete, dio poslova vezanih uz otvorene podatke preuzeo je Povjerenik za informiranje (npr. izvještavanje, sudjelovanje u radnim skupinama), iako bi po prirodi stvari i institucionalnoj podjeli funkcija (tijela državne vlasti kao izvršna vlast, Povjerenik kao neovisno tijelo koje je produžena ruka parlamenta) glavninu poslova vezanu uz otvorene podatke trebalo obavljati središnje tijelo državne uprave.

⁵³ V. edukacije, publikacije, smjernice, analize Povjerenika i godišnja izvješća. V. Posebno Izvješće o ponovnoj uporabi informacija Europskoj komisiji (na engleskom jeziku).

⁵⁴ Podaci o stanju i zrelosti otvorenih podataka prikupljaju se i analiziraju u okviru benchmarking procesa na razini EU. V. <https://www.europeandataportal.eu/en/highlights/measurement-open-data-maturity-europe>.

⁵⁵ Za Politiku otvorenih podataka v. <https://rdd.gov.hr/politika-otvorenih-podataka/281>.

⁵⁶ To ne znači da kroz čitav javni sektor ne postoje specifični

dok se istovremeno javni sektor opire otvaranju jer to s jedne strane znači veću izloženost podataka u smislu transparentnosti i (nekvalitetnog) upravljanja informacijama i time mogućnost kritike i neugodnosti. Treća karika, civilni sektor, u Republika Hrvatskoj nedovoljno koristi potencijale i postojećih otvorenih podataka (npr. mediji), ili suočen s nedostacima u pristupu ili samim podacima odustaje i povlači se, sa ili bez borbe (npr. znanstvena zajednica). Istovremeno, otvaranje knjižnica, muzeja i arhiva gotovo je u potpunosti nepovezano s općim kretanjima u ovom području, gotovo do nepoznavanja obveza iz Direktive⁵⁷, kao što će se vjerojatno dogoditi i s istraživačkim podacima. Zato društveni i ekonomski učinak otvorenih podataka u Republici Hrvatskoj tek treba osjetiti. Upravo usvajanje Politike otvorenih podataka kao i jačanje Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva proširenjem djelokruga (npr. u svezi s osiguravanjem pristupačnosti web-stranica tijela javnog sektora, prema Direktivi EU/2016/2102) upućuju da bi s vremenom (za koje je potrebno da nastupi što brže) to tijelo moglo postati središnji pokretač otvaranja podataka i generalne digitalne otvorenosti javnog sektora povećanjem dostupnih skupova podataka⁵⁸. To bi dopustilo Povjereniku za informiranje koji je proteklih godina doživljavao neprestano proširenje nadležnosti zbog činjenice da je riječ o stabilnom i profesionalnom tijelu (npr. arhivi, pristupačnost mrežnih stranica, ponovna uporaba informacija), da se vrati svojim zakonskim pozicijama neovisnog žalbenog tijela i tijela koje promiče pravo

aranžmani koji dopuštaju određenim korisnicima neke prednosti oko pristupa podacima, ali je takve vrlo teško utvrditi iznutra, bez angažmana konkurentskih korisnika koji bi napravili pritisak prema otvaranju odnosno uklanjanju diskriminacije.

⁵⁷ Npr. Ministarstvo kulture imalo je politiku dodjele sredstava za digitalizaciju u malim iznosima brojnim ustanovama, umjesto da je zauzelo središnji pristup u digitalizaciji knjižnica, a naponi su bili prepušteni ključnim institucijama kao što je Hrvatski državni arhiv, Nacionalna i sveučilišna knjižnica. U području digitalizacije arhiva došlo je do znatne krize zbog problema s financiranjem, ali navodno se proces nastavlja dalje. Posljednje inicijative iz Ministarstva kulture, barem one načelne prirode, pokazuju da bi moglo doći do pomaka u tom području.

⁵⁸ Uz visokovrijedne i druge uobičajene skupove podataka, posebno su zanimljivi propisi, koje spominje i OD Direktiva u rec. 23. i koji bi trebali biti dostupni za ponovnu uporabu. Način na koji su objavljeni hrvatski propisi daleko su od standarda u drugim državama EU, v. Musa, A. (2017.), Transparentno sudstvo u funkciji efikasne primjene prava i učinkovite uprave: objava upravnosudske prakse. Hrvatska i komparativna javna uprava - Posebni prilog br. 2, 17(4): 3-45, dostupan na stranici Instituta za javnu upravu.

na otvorene podatke te izvještava Hrvatski sabor o stanju u javnom sektoru o ovome pitanju⁵⁹. Nužna je pritom suradnja ključnih tijela - uz Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, to su i sljedeća ministarstva: uprave (e-uprava, opća transparentnost), gospodarstva (digitalno tržište, MSP, javna poduzeća), kulture (digitalizacija u kulturi), znanosti (otvoreni istraživački podaci) kao i ostala resorna tijela, osobito glede visokovrijednih skupova podataka (ministarstva financija, prometa, okoliša i energetike, pravosuđa, Državni zavod za statistiku, Geodetska uprava, Državni hidrometeorološki zavod) kao i lokalnih jedinica, i nadzornih tijela, osobito Povjerenika za informiranje, ali i institucija nadležnih za pojedine aspekte ili vrste podataka (Agencija za zaštitu osobnih podataka, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, itd.). Ta bi tijela trebala imati vlastita znanja i resurse za pripremu, objavu i održavanje otvorenih podataka kao i ravnopravnu raspravu o svim specifičnim aspektima podataka javnog sektora u digitalno doba. Nužnost izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama te podzakonskih propisa do sredine 2021. otvorit će mogućnosti da se odnosi i nadležnosti u tom području preslože na odgovarajući način.

Najveći izazov primjene nove Direktive, kao i uostalom dosadašnjih propisa, bit će transformacija shvaćanja javnog sektora kako i zašto upravljaju podacima i proizvode skupove podataka unutar sustava kao i razumijevanje da se ne radi o vlasništvu institucija i njihovih zaposlenih (koje je popularno opisano izrazom »grljenja podataka«), već podacima koji pripadaju svima i kojima svatko treba imati mogućnost besplatnog, brzog i po mogućnosti neposrednog pristupa u realnom vremenu. Republika Hrvatska je kao najmlađa članica EU te posljednja koja je počela s primjenom PSI Direktive napravila određene pomake u šestogodišnjem razdoblju, ali oni nisu dovoljni niti dugoročno zadovoljavajući ako se ciljevima smatra s jedne strane dostupnost podataka javnog sektora, a s druge poticanje gospodarstva i stvaranja društvene vrijednosti, uključujući radna mjesta na digitalnom tržištu⁶⁰. Neke države (npr. Irska, Francuska, Italija, Španjolska, pa i Slovenija koja je u početku kasnila i iza Hrvatske) u tome vide svoje strateške ciljeve pa su otvorenim podacima (kao i drugim pitanjima digitalnih javnih usluga), umjesto da se oslanjaju na entuzijazam pojedinaca, posvetile i dužnu pozornost u smislu ljudi, vremena i koordinacijskih napora.

⁵⁹ Sadašnje obveze izvještavanja Europske komisije treba napustiti jer ne postoji takva obveza prema OD Direktivi.

⁶⁰ To pokazuje pad na ljestvicama kao i činjenica da je na Europskom portalu otvorenih podataka (koji obuhvaća i neke nečlanice) Hrvatska na 28. mjestu s 900 skupova podataka, dok neke podjednako ili nešto veće države imaju i po nekoliko puta više podataka (npr. Češka je prva s preko 29.000 skupova podataka, Austrija 26.000, a Slovenija 5.000).