

Anamarija Musa*

Europska regulacija ponovne uporabe informacija

Sadržaj

1. Uvod
2. Od pristupa do ponovne uporabe informacija
3. Ponovna uporaba i otvoreni podaci u EU
 - 3.1. Razvoj pravnog okvira za ponovnu uporabu u EU
 - 3.2. Pregled PSI Direktive
 - 3.3. Transpozicija PSI Direktiva u državama članicama
4. Transpozicija i implementacija PSI Direktive u Hrvatskoj
5. Zaključak

1. Uvod

Ponovna uporaba informacija (*re-use of public sector information*) označava korištenje informacija koje prikuplja, održava ili izrađuje javna uprava od strane fizičkih i pravnih osoba za svrhe, komercijalne ili nekomercijalne, kojima nisu primarno namijenjene. Pri tome je odlučeno da su informacije pružene na zahtjev ili objavljene u formatu koji omogućuje elektroničku ponovnu uporabu. Trend ponovne uporabe informacija javlja se krajem 1990-ih u Europskoj uniji, a zatim i međunarodnim organizacijama i političkim inicijativama, po uzoru na SAD. Ideja u pozadini koncepta ponovne uporabe informacija jest da su informacije javnog sektora u zajedničkom vlasništvu svih građana te da inovativno korištenje tih podataka, ukoliko nisu ograničeni pravima intelektualnog vlasništva, zaštite osobnih podataka, sigurnosti ili poslovne tajne, treba biti omogućeno čitavom društvu, a u svrhu stvaranja dodane vrijednosti koju oni koji koriste informacije mogu ostvarivati na tržištu ili u javnom interesu. Poticaji ponovnoj uporabi mogu se naći u promijenjenim okolnostima i evoluciji upravljanja na prijelazu tisućljeća – menadžerskoj revoluciji u upravi, koja se okreće korisnicima prema načelima efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti; tehnološkoj revoluciji u društvu, gospodarstvu i javnoj upravi, koja omogućava korištenje informacija i promjenu načina rada uprave u smislu e-uprave; te političko-demokratskoj promjeni koja u okviru koncepta dobrog upravljanja promiče transparentnost i otvorenost uprave.¹ Građani više nisu samo nositelji prava, već postaju partneri koji sudjeluju u

* Autorica je doktorica pravnih znanosti, Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske, te docentica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Analiza je izrađena u okviru znanstveno-istraživačkog projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu „Novi hrvatski pravni sustav“ za 2015. godinu.

¹ D. Brown, Electronic government and public administration, *International Review of Administrative Sciences*, 2/2005, ss. 241-254.

radu uprave i poduzetnici, koji s državom ulaze u ekonomske odnose stvarajući dodatnu vrijednost u javnom interesu.²

EU je svojom Direktivom o ponovnoj uporabi informacija (PSI Direktiva) iz 2003, a zatim i njezinim izmjenama iz 2013. uspostavila pravni okvir za harmonizaciju propisa i prakse koji se odnose na ponovnu uporabu informacija u državama članicama, naglašavajući njihov veliki potencijal za društveni i ekonomski razvoj, koji bez takve regulacije ostaje neiskorišten ili različito omogućen u pojedinim članicama.

U tekstu se analizira pojam ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka te daje pregled razvoja i stanja pravnog okvira za ponovnu uporabu u EU, s kratkim osvrtom na situaciju u pogledu ponovne uporabe u Hrvatskoj.

2. Od pristupa do ponovne uporabe informacija

Jedan od osnovnih političkih i upravnih trendova od 90-ih godina odnosi se na usvajanje načela transparentnosti u radu javne uprave i javne vlasti općenito. Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva, pristupačna, informirati građane i organizirane interese o onome što radi i kako troši javna sredstva danas je u temelju suvremenih demokratskih država. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu, većem povjerenju u institucije te posljedično boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava.³ Transparentnost je danas u srži dobrog upravljanja (*good governance*), ona je dio onoga što se smatra kvalitetnom javnom vlasti, a osnovni instrument za ostvarivanje transparentnosti u posljednjih 20-ak godina jest donošenje zakona kojima se osigurava i uređuje pravo na pristup informacijama.

Nova faza u razvoju pristupa informacijama i transparentnosti nastaje na prijelazu tisućljeća kroz pojam ponovne uporabe informacija. Ponovna uporaba informacija predstavlja svojevrsni kvalificirani oblik pristupa informacija koji podrazumijeva da se informacije odnosno podaci čine dostupnima javnosti u strojno-čitljivom i otvorenom obliku koji omogućava njihovo korištenje za svrhe za koje nisu primarno nastale, bez obzira radi li se o komercijalnoj svrsi (korištenju informacija na način da se temeljem informacija izrađeni proizvod plasira na tržište i komercijalizira) odnosno nekomercijalnoj svrsi (korištenje za istraživanja, informiranje, analize, stvaranje novih skupova podataka koji će biti na slobodnoj uporabi i sl). Kada su informacije koje su pogodne za ponovnu uporabu javno objavljene na internetu ili posebnom portalu, govori se o otvorenim podacima (*open data*).

Kako bi informacije bile iskoristive korisnicima, potrebno je osigurati njihovu kvalitetu, kao što su opseg i oblik podataka, njihova povezanost i objavljivanje na jednom mjestu (portalima), besplatnost, i sl.⁴ Osnovni je princip ponovne uporabe iskoristiti maksimalno sve informacije

² I. Koprić/G. Marčetić/A. Musa/V. Đulabić/G. Lalić Novak, *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb 2014, ss. 36-37.

³ V. opširnije A. Musa, *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama*, u: H. Arbutina/T. Rogić Lugarić (ur), *Zbornik radova u čast profesoru dr. Juri Šimoviću*, Zagreb 2016 (u objavi).

⁴ V. M. Varga/T. Vračić, *Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj*, u: A. Musa (ur), *Osmi forum za javnu upravu: Uprava u digitalno doba*, Zagreb 2015. Za određivanje jednog aspekta tehničke kvalitete podataka koristi se klasifikacijska shema Pet zvjezdica koju je izradio Tim Berners Lee, v. <http://5stardata.info/en/>.

koje tijela javne vlasti – sve razine političke vlasti, javna uprava, javne službe – kreiraju i prikupljaju, i to tako da se u ponovno iskoristivim formatima pruže privatnom i civilnom sektoru kako bi im oni kroz svoje ideje i inovacije pružili dodanu vrijednost. Tipični primjeri uključuju prostorne, statističke, meteorološke, prometne informacije ili digitalizirana kulturna dobra. Korisnici informacija za ponovnu uporabu su različiti⁵ – privatni sektor koji u pravilu razvija nove proizvode ili koristi podatke na tržištu, organizacije civilnog društva koje podatke koriste za ispunjavanje svojih svrha u javnom interesu (praćenje i kontrola vlasti, usluge za građane), akademska i istraživačka zajednica, mediji, te građani-pojedinci (tzv. civilni hakeri) koji razvijaju aplikacije.

U praksi, osim u EU, trend razvoja otvorenih podataka vidljiv je i na međunarodnoj razini, u okviru politike e-uprave i razvoja informacijskog (digitalnog) društva, i to kako u okviru međunarodnih organizacija (UN, OECD, Svjetska banka), tako i na razini političkih inicijativa. Tako je OECD još 2008. godine usvojio preporuku kojom promiče iskorištavanje i ponovnu uporabu informacija javnog sektora⁶ u skladu s načelima otvorenosti kao primarnog pravila, širokog pristupa i transparentnih uvjeta za ponovnu uporabu, kvalitete i integriteta informacija, izrade i objavljivanja metapodataka i popisa podataka za ponovnu uporabu, odgovarajućeg uređenja prava intelektualnog vlasništva i naknada, osiguravanja tržišnog natjecanja bez diskriminacije, uspostave odgovarajućeg žalbenog mehanizma, osiguravanja međunarodne dostupnosti, razvoja javno-privatnog partnerstva i razmjene dobre prakse. Među najvažnijim političkim inicijativama treba istaknuti i Partnerstvo za otvorenu vlast,⁷ međunarodnu platformu pokrenutu 2011. godine na inicijativu američkog predsjednika Baracka Obame, koja uključuje države, ali i civilni sektor i tvrtke u razvoju otvorenosti, odgovornosti i responsivnosti uprave i vlasti. Na kraju, valja spomenuti i Povelju o otvorenim podacima (*Open Data Charter*) skupine zemalja G8 iz 2013. godine, koja u svrhu poticanja inovacija i transparentnosti vlasti naglašava pet načela otvorenih podataka i nalaže potpisnicama usvajanje akcijskih planova.⁸ Za razvoj politika otvorenih podataka od ključne su važnosti inicijative organizacija civilnog društva, akademskih i istraživačkih institucija te udruga developera i drugih aktera na IT tržištu koje definiraju standarde kvalitete i kvantitete otvorenih podataka i portala, kao i politika otvorenih podataka ili se bave pojedinim pitanjima pravne, tehničke ili političke prirode.

Međutim, kao što se pristup informacijama suočava s teškoćama, i implementacija politika otvorenih podataka i ponovne uporabe suočava se s brojnim izazovima, koji s obzirom na obuhvat i tehničku rafiniranost informacija postaju još veći: od institucionalnih otpora i neznanja, kompleksnosti zadatka (tehnički i drugi resursi), loše kvalitete podataka i nedostatka interoperabilnosti, pa do slabe svijesti građana o njihovim pravima te mogućnostima koje pruža ponovna uporaba informacija.

⁵ Varga/Vračić (bilj. 4).

⁶ OECD, *Recommendation of The Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information*, C(2008)36.

⁷ Open Government Partnership, dostupno na: <http://www.opengovpartnership.org/>.

⁸ Povelju o otvorenim podacima lideri zemalja G8 (Kanada, Francuska, Italija, Japan, Njemačka, Rusija, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD) potpisali su na 39. samitu održanom 17-18. 06. 2013. u Lough Erne, Sjeverna Irska. Povelji se pridružila i EU. Rusija je kasnije, 2014, napustila skupinu G8.

3. Ponovna uporaba informacija javnog sektora u EU

3.1. Razvoj pravnog okvira za ponovnu uporabu u EU

Stvaranje pravnog okvira ponovne uporabe informacija javnog sektora u Europskoj uniji odnosno razvoj politike otvorenih podataka započinje krajem 1990-ih. Nakon preliminarnih javnih konzultacija koje je započela 1996. godine, Europska komisija objavila je 1998. godine ključni dokument - Zelenu knjigu o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu.⁹ Polazeći od potencijalno ključne uloge informacija javnog sektora za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, koje, ako su pripremljene i objavljene na način orijentiran na korisnike (*user friendly*), olakšavaju tržišnim akterima donošenje poduzetničkih odluka, osobito srednjim i malim poduzećima koja nemaju resurse za iskorištavanje javnih informacija, i doprinose razvoju korištenja informacijsko-komunikacijskih tehnologija u javnom sektoru, Komisija je Zelenom knjigom najavila aktivnost EU na osiguravanju visoko razvijenog i efikasnog sustava javnih informacija na svim razinama upravljanja, po uzoru na onaj SAD-a, a koji bi trebao omogućiti jačanje ekonomskog potencijala i rezultata na unutarnjem tržištu na kojem posluju ekonomski subjekti, povećati transparentnost rada javnog sektora, mobilnost na unutarnjem tržištu i spriječiti tržišnu neravnopravnost unutar Unije, s obzirom da neke članice već poduzimaju aktivnosti na ponovnoj uporabi, a neke nemaju takve politike. Kao posebni izazovi istaknuti su nepovezanost podataka i baza unutar javnog sektora pojedine države, nedostupnost podataka javnosti, kao i tehničke prepreke otvorenosti podataka za uporabu javnosti.

Razvoj informacijskog društva i iskorištavanje potencijala informacija stavljen je u fokus najvažnijeg *policy* dokumenta EU na prijelazu tisućljeća. Lisabonska agenda 2000¹⁰ je za desetogodišnji cilj EU postavila stvaranje najkompetitivnijeg i dinamičnog, na znanju utemeljenog, gospodarstva na svijetu koje je sposobno za održivi gospodarski rast s više i boljim radnim mjestima i većom socijalnom kohezijom. Temeljem tog strateškog dokumenta kao i komunikacije Komisije koja je tematizirala i ponudila okvir za pravno uređenje ponovne uporabe informacija, EU je usvojila prvu Direktivu o ponovnoj uporabi informacija 2003/98/EZ (PSI Direktiva 2003).¹¹ Kako u *policy* dokumentima, tako i u samom uvodnom tekstu, PSI Direktiva 2003 je kao svrhu zakonodavne aktivnosti u ovom području istakla veliki potencijal informacija koje prikuplja, stvara, reproducira i diseminira javni sektor, a koji je važan *input* za nove proizvode; jačanje informacijskog društva i ekonomije i društva znanja razvojem digitalnih sadržaja i korištenjem informacija; ulogu informacija i digitalnih sadržaja za stvaranje novih radnih mjesta i novih proizvoda; nužnost harmonizacije pravila o ponovnoj uporabi informacija svih država članica na unutarnjem tržištu te prekogranično iskorištavanje; promociju transparentnosti i odgovornosti i kvalitete informacija; te poticanje gospodarskog razvoja, a osobito hvatanje koraka s SAD-om i globalnim gospodarstvom u odnosu na koje eu zaostaje upravo zbog različitih nacionalnih pristupa.

PSI Direktiva 2003 je definirala opći zakonodavni okvir za osiguravanje minimalnog stupnja harmonizacije između zemalja članica u pogledu ponovne uporabe informacija, uredila pojam

⁹ European Commission (1998), *Public Sector Information: A Key Resource for Europe, Green Paper on Public Sector Information in the Information Society*, COM(1998)585.

¹⁰ *Lisbon Agenda for Growth and Employment 2000-2010*, Lisbon European Council Presidency Conclusions, 23-24 March 2000, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

¹¹ Direktiva 2003/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. 11. 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, OJ L 345/90 (*Directive on re-use of public sector information*).

informacija javnog sektora i definirala ograničenja, način dostupnosti informacija, uvjete ponovne uporabe i načela naplate troškova, pitanje dozvola i isključivih prava, naglasila načela transparentnosti i nediskriminacije, kao i potrebu uspostave praktičnih rješenja za objavu informacija (otvoreni podaci).¹²

Međutim, uz nevoljkost država da transponiraju PSI Direktivu 2003 u zadanom roku i u potpunosti, praćenje primjene pokazalo je da postoje znatne razlike između država u praktičnoj realizaciji EU okvira za ponovnu uporabu te da je za postizanje ciljeva ranije Lisabonske agende, kao i kasnije Digitalne Agende za Europu¹³ koja je u to vrijeme u postupku pripreme, potrebna snažnija regulacija na razini EU. U Komunikaciji EK iz 2009¹⁴ istaknuto je da je PSI Direktiva 2003 uklonila ključne barijere, i potakla članice da usvoje tzv. *re-use friendly* propise, mijenjajući temeljni stav prema ponovnoj uporabi podataka, smanjujući broj isključivih prava, odnosno smanjujući troškove i formirajući portale otvorenih podataka, ali to je još uvijek nedovoljno za postizanje ciljeva. Stoga je Komisija 2009. započela postupak konzultacija za izmjenu PSI Direktive 2003.¹⁵

Policy dokument, Komunikaciju o otvorenim podacima¹⁶ Europska komisija usvojila je 2011. godine, i njome posebno naglašava inovativni potencijal informacija javnog sektora, za koji se procjenjuje da bi mogao ostvariti ekonomske koristi u iznosu od 40 mld. eura godišnje, te ulogu ponovne uporabe u participaciji i transparentnosti javnog sektora. U tu svrhu EK namjerava koristiti *hard law* i *soft law* metode, odnosno potaknuti poboljšanje pravnog okvira za ponovnu uporabu informacija na europskom, a time i nacionalnom nivou, mobilizirati financijske instrumente za podršku otvorenim podacima, potaknuti stvaranje europskog portala otvorenih podataka te olakšati koordinaciju i razmjenu iskustava među članicama. Svrha je potaknuti objavu i korištenje podataka svih razina vlasti, od lokalne do europske, u okviru europskog unutarnjeg tržišta te ukloniti barijere između država u smislu različite regulacije i posljedično različite razine otvorenosti podataka. Stoga Komunikacija u priloženom nacrtu izmjena direktive kao tri osnovne promjene najavljuje: redefiniranje mogućnosti naplate troškova i snižavanje na u pravilu marginalne troškove, uključivanje načela ponovne uporabljivosti informacija (osim ako informacija ne potpada pod neku od iznimki), te proširenje primjene na institucije u kulturi – knjižnice, uključujući i sveučilišne knjižnice, arhive i muzeje.

¹² Temeljem Direktive i njezine implementacije pokrenuto je i nekoliko specifičnih inicijativa za korištenje podataka u EU. kao što je pristup podacima iz okoliša i harmoniziranje ključnih skupova podataka (Direktiva 2003/4/EZ o pristupu podacima iz okoliša; Direktiva 2007/2/EZ ili INSPIRE Direktiva), pristup pomorskim podacima (tzv. *Marine knowledge*), putnim i prometnim informacijama, znanstvenim informacijama i digitalizaciji kulture (*Europeana* – europska digitalna knjižnica).

¹³ Digitalna agenda jedna je od sedam inicijativa Europe 2020. European Commission, *Digital Agenda for Europe*, COM(2010) 245 final, Brussels, 26. 08. 2010.

¹⁴ European Commission, *Re-use of Public Sector Information, Review of Directive 2003(98/EC)*, SEC(2009)597, COM(2009) 212 final, Brussels, 07. 05. 2009.

¹⁵ U to vrijeme i tzv. Vickery studija naglašava važnost informacija kao izvor kompetitivnih prednosti i osobito široku dostupnost informacija javnog sektora. Ta studija je procijenila da tržište ponovne uporabe informacija u 2008. godini iznosilo 28 mld eura, i procijenila tržište u 2010. godini na 32 mld. eura, s time da su direktni i indirektni ekonomski rezultati korištenja aplikacija temeljenih na PSI oko 140 mld. eura godišnje. Upravo uklanjanje ograničenja, smanjivanje naknada troškova, povećanje dostupnosti te poboljšanje tehničke infrastrukture omogućilo bi dodatni porast. V. G. Vickery, *A review of recent PSI re-use studies and related market developments*, 2011, <http://www.epsiplatform.eu/content/review-recent-psi-re-use-studies-published#sthash.I6lMISvC.dpuf>.

¹⁶ European Commission, *Open data: An engine for innovation, growth and transparent governance*, COM(2011) 882 final, Brussels, 12. 12. 2011.

Izmjene su usvojene Direktivom 2013/97/EU (PSI Direktiva 2013)¹⁷, koja donosi nekoliko novina u smislu detaljnije regulacije i iskoraka u odnosu na raniju minimalnu harmonizaciju režima ponovne uporabe. Prvo, uvodi se obveza proaktivnog objavljivanja informacija za koje ne postoje ograničenja sukladno zakonu u strojno (računalno) čitljivom obliku i otvorenom formatu te u skladu s otvorenim standardom. Drugim riječima, Direktiva od država članica zahtijeva objavu informacija u određenom obliku kao i osiguravanje praktičnih rješenja u smislu kreiranja portala s otvorenim podacima i metapodacima o bazama i registrima koji se objavljuju kako bi bili dostupni i pretraživi na jednom mjestu. Ujedno, u okviru portala otvorenih podataka EU pretpostavlja se povezivanje podataka država članica, a očekuje se i stvaranje mogućnosti za međujezičnog pretraživanja (čl. 9) Drugo, direktiva se sada primjenjuje (čl. 1, čl. 2) i na informacije u kulturi – na informacije knjižnica, muzeja i arhiva s određenim posebnostima u odnosu na povrat troškova te isključivim pravima za digitalizaciju. Treće, predviđa se neovisni nadzor u odnosu na odluke tijela javnog sektora po zahtjevima korisnika od strane neovisnog tijela čije su odluke obvezujuće, kao što su tijelo nadležno za pristup informacijama, nacionalni regulator za tržišno natjecanje ili sud (čl. 4). Četvrto, nova su pravila i u odnosu na naplatu troškova (čl. 6) - zahtijeva se transparentnost kriterija za izračun troškova te se naknade ograničavaju na marginalne troškove individualnih zahtjeva (troškovi reprodukcije i dostave), a iznimke u smislu viših troškova su ograničene i tiču se tijela ili podataka za koje postoje posebni financijski razlozi (ako se sama djelatnost kreiranja podataka financira iz njihove diseminacije). Peto, jača se načelo minimalnih uvjeta (čl. 8) traži se slobodno davanje na korištenje, bez posebnih uvjeta, a mogući uvjeti za ponovnu uporabu trebaju se primjenjivati samo u mjeri u kojoj je to nužno (preporučuje se korištenje standardnih otvorenih licenci, odnosno *Creative commons* licenci). Šesto, jača se načelo transparentnosti ponovne uporabe (čl. 7) obaveznim objavljivanjem uvjeta, isključivih prava i troškova. Sedmo, jača načelo zabrane diskriminacije (čl. 10) te su isključiva prava za ponovnu uporabu informacija zabranjena i mogu se dogovoriti samo iznimno, kada je to nužno za pružanje usluge u javnom interesu, a i tada su ugovori o isključivim pravima podložni kontroli (čl. 11). U svrhu osiguranja transpozicije i implementacije EU pravnog okvira i pomoći državama članicama, nakon izmjena PSI Direktive Europska komisija je 2014. godine objavila Smjernice o preporučenim standardnim licencama, skupovima podataka i naplati troškova za ponovnu uporabu informacija.¹⁸

3.2. Pregled PSI Direktive

Važeća PSI Direktiva (2003, 2013) sadrži minimalni skup pravila koji uređuje ponovnu uporabu i praktična sredstva za olakšavanje ponovne uporabe informacija javnog sektora u državama članicama. Pri tome ponovnom uporabom u čl. 2 st. 4 definira korištenje dokumenata u posjedu tijela javne vlasti od strane fizičkih i pravnih osoba, u komercijalne i nekomercijalne svrhe različite od one javnog zadatka za koji su izrađene. Ponovnom uporabom se pri tome ne smatra razmjena dokumenata između tijela javne vlasti kada obavljaju zadatak u okviru svog djelokruga.

¹⁷ Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 06. 2013. o izmjeni Direktive 2003/38/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, OJ L 175/1.

¹⁸ European Commission, *Commission Notice. Guidelines on Recommended Standard Licences, Datasets and Charging for the Reuse of Documents*, OJ C 240/1, 2014.

Primjena PSI Direktive - PSI Direktiva primjenjuje se na dokumente u posjedu tijela javnog sektora. Tijela javnog sektora definira u čl. 2 st. 1 kao tijela javne vlasti, tijela javnog prava odnosno udruge koje su osnovala ta tijela, a koja su u režimu javnog prava, i to na državnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Pri tome definira tijelo u režimu javnog prava kao tijelo koje kumulativno ispunjava tri uvjeta (a) osnovano je u svrhu ispunjavanja javnog interesa, koja nema industrijski ili trgovački karakter; (b) ima pravnu osobnost; (c) alternativno ispunjava jedan od slijedećih uvjeta (c1) financira se većinom od državnih, regionalnih ili lokalnih vlasti ili drugih tijela javnog prava; ili (c2) ima upravno, upravljačko ili nadzorno tijelo čija je minimalno polovica članova imenovana od strane države, regionalnih ili lokalnih vlasti ili drugih tijela koja su u režimu javnog prava.

U tom smislu, sadašnja europska regulativa prihvatila širok opseg javnog sektora. U načelu, pristup javnom sektoru može biti funkcionalni, kada obuhvaća tijela koja predstavljaju javnu vlast ili obavljaju javne usluge; legalistički ili institucionalni, kada obuhvaća samo tijela popisana u relevantnom propisu kao tijelo javnog karaktera; ili financijski, kada je za tretiranje tijela odlučno financira li se iz javnih sredstava.¹⁹

Izuzeća - U čl. 1 st. 2 PSI Direktiva propisuje da izuzeća od primjene pravila o ponovnoj uporabi i to prema materijalnom kriteriju – u odnosu na određene vrste informacija (dokumenata, prema izričaju PSI Direktive), a što se u režimu pristupa informacijama smatra u pravilu ograničenjem podložnom testu javnog interesa, te formalnom kriteriju – u odnosu na određene vrste tijela javnog sektora. Prema materijalnom kriteriju, izuzeti su: (a) dokumenti koji se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla kako je on uređen zakonom ili drugim propisom države članice ili u nedostatku istih, kako je definiran u skladu utvrđenom upravnom praksom države članice, pod uvjetom da je javni posao transparentan i podložan nadzoru; (b) dokumenti nad kojima postoji pravo intelektualnog vlasništva, s time da se u stavku 5. naglašava da se obveze prema PSI direktivi primjenjuju samo u mjeri u kojoj su u suglasnosti s međunarodnim ugovorima o zaštiti prava intelektualnog vlasništva, a osobito Konvencije iz Berna i TRIPS-om; (c) dokumenti za koje je ograničen i pristup informaciji sukladno nacionalnim propisima, uključujući one koji se tiču zaštite nacionalne sigurnosti, obrane i javne sigurnosti; statističke povjerljivosti; komercijalne povjerljivosti (poslovna, profesionalna tajna, trgovačka tajna); (ca) dokumenti kojima je pristup informaciji ograničen sukladno zakonu, uključujući i slučajeve u kojima građani i pravne osobe moraju dokazivati pravni interes; (cb) dijelovi dokumenta koji sadrže samo logotipove, grbove i ambleme; (cc) dokumenti kojima je pristup ograničen sukladno Zakonu temeljem zaštite osobnih podataka i dijelovi dokumenta dostupni temeljem tih režim koji sadrže osobne podatke za ponovnu uporabu za koje je zakonom određeno da su nekompatibilni sa zakonom kojim se uređuje zaštita osobnih podataka u odnosu na procesuiranje osobnih podataka, s time da se u stavku 4. naglašava da se Direktivom ne zadire u razinu zaštite osigurane propisima EU i država članica, osobite Direktive 95/46/EZ kojom se uređuje zaštita osobnih podataka.

Prema formalnom kriteriju izuzeti su: (d) dokumenti u posjedu javnih pružatelja radiotelevizijskih usluga i njihovih podružnica i drugih tijela ili podružnica koji obavljaju djelatnost javnih radiotelevizijskih usluga; (e) dokumenti u posjedu obrazovnih i znanstveno-

¹⁹ European Commission (bilj. 9), s. 11. Iako intencija Zelene knjige EK iz 1998. nije bila uključivanje primjene na trgovačka društva u državnom (ili javnom) vlasništvu, ona su naposljetku ipak obuhvaćena PSI Direktivom, u dijelu koji se ne odnosi na komercijalne aktivnosti.

istraživačkih ustanova, uključujući organizacije osnovane u svrhu transfera rezultata istraživanja, škole i sveučilišta, osim sveučilišnih knjižnica; (f) dokumenti u posjedu ustanova u kulturi, osim knjižnica, muzeja i arhiva.

Novine u odnosu na PSI Direktivu iz 2003. godine odnose se na proširenje primjene na knjižnice, muzeje i arhive, koji su od izuzetne važnosti za obrazovanje, europsku kulturu, identitet te gospodarski razvoj, osobito turizam, kao i proširenje isključenja na preciziranje komercijalne povjerljivosti, na logotipove, grbove i ambleme, kao i isključenja onih režima pristupa u kojima je potrebno dokazati pravni interes. Direktiva pri tome ne razlikuje izuzeće i ograničenje, odnosno mogućnost provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Istovremeno, Direktiva polazi od toga da su svi dokumenti ponovno uporabljivi osim ako nisu isključeni u režimu pristupa te ne zadire u režim pristupa informacijama odnosno ne traži od država članica da sužavaju razloge ograničenja određene zakonom kojim se uređuje pristup informacijama.

Dokumenti (informacije) i oblici - PSI Direktiva koristi termin „dokument“ definirajući ga kao svaki „sadržaj na bilo kojem mediju (zapisan na papiru ili sačuvan u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis“ ili „dio takvog sadržaja“ (čl. 2 st. 3). Time zauzima stav koji u praktičnom smislu nije sasvim adekvatan – ponovna uporaba odnosi se prije svega na informaciju ili čak podatak²⁰ u elektroničkom obliku, a tiskani dokument ionako ne može ispunjavati uvjete u pogledu oblika informacije.

U čl. 5 PSI Direktive određeno je da su tijela javnog sektora dužna učiniti dostupnima dokumente u bilo kojem postojećem obliku ili jeziku, tamo gdje je to moguće i odgovarajuće, u otvorenom i strojno-čitljivom obliku, zajedno s metapodacima. Sukladno st. 2 nisu dužna prilagođavati ili stvarati dokumente ili pružati izvjatke, ako bi to uključivalo nerazmjeran napor, povrh jednostavne operacije. Isto tako, sukladno st. 3, od tijela javne vlasti ne može se zahtijevati da nastavi stvarati i skladištiti određene dokumente u svrhu ponovne uporabe. Stoga u načelu, tijela javnog sektora su dužna, pod utvrđenim uvjetima, učiniti dostupnima već postojeći dokument, a eventualna promjena oblika ili dijelova dokumenta moguća je ukoliko ne predstavlja nerazmjeran teret u pogledu resursa. Isto tako, ne može se tražiti da tijelo proizvodi određene dokumente upravo u svrhu ponovne uporabe, što naravno ne isključuje redovito stvaranje i održavanje informacija koje je u djelokrugu tijela javne vlasti.

Definicije uvedene izmjenama PSI Direktive pobliže se utvrđuje karakter takvog dokumenta (čl. 2 st. 6-8) – on mora biti u 'strojno-čitljivom obliku' (*machine-readable format*), strukturiran u obliku zapisa kojeg softverske aplikacije mogu lako identificirati, prepoznati i iz njega ekstrahirati specifične podatke, uključujući pojedinačne činjenične podatke i njihovu unutarnju strukturu; u 'otvorenom obliku' (*open format*), što znači oblik datoteke koji je neovisan o platformi i dostupan svima bez ograničenja; i u skladu s 'formalnim otvorenim standardom' (*formal open standard*), što znači da je standard utvrđen u pisanom obliku i sadržava detaljne specifikacije preduvjeta za osiguranje interoperabilnosti softvera. Stoga se dokumenti u obliku zapisa iz kojih se podaci ne mogu ili se ne mogu lako izdvojiti ne smatraju strojno-čitljivima, kao što se ni formati koji nisu otvoreni nego su u nečijem vlasništvu ne smatraju pogodnim za ponovnu uporabu.

²⁰ Podatak je neobrađena činjenica koja ima neko značenje, dok je informacija podatak stavljen u kontekst, procesiran, organiziran i strukturiran.

U Smjernicama EK sadržane su upute u pogledu kvalitete informacija za ponovnu uporabu te ključnih setova podataka čije objavljivanje treba osigurati. Smjernice preporučaju da skupovi podataka budu (1) objavljeni u originalnom, nepromijenjenom obliku, kako bi se osigurala pravovremena objava; (2) objavljeni i ažurirani na najvišoj mogućoj razini granularnosti, kako bi se osigurala cjelovitost; (3) objavljeni i održavani na stabilnom mjestu, poželjno na najvišoj organizacijskoj razini unutar javne uprave, kako bi se osigurao jednostavan pristup i trajna dostupnost; (4) objavljeni u strojno čitljivim i otvorenim formatima (CSV, JSON, XML, RDF itd), kako bi se poboljšala dostupnost; (5) opisani u bogatim metapodatkovnim formatima i klasificirani prema standardnim rječnicima (DCAT, EUROVOC, ADMS itd), kako bi se olakšali pretraživanje i interoperabilnost; (6) dostupni kao odlagališta podataka (velike količine podataka), kao i putem sučelja za programiranje aplikacija (API), kako bi se olakšala automatska obrada; (7) praćeni objašnjenjima o metapodacima i korištenim rječnicima, kako bi se promicala interoperabilnost baza podataka; te (8) podvrgnuti redovitim povratnim informacijama korisnika (kroz javna savjetovanja, sandučić za komentare, blogove, automatizirano izvješćivanje itd), kako bi se tijekom vremena zadržala kvaliteta i promicalo uključivanje javnosti. Prema Smjernicama, kao prioritetne podatke, države članice trebaju objaviti geoprostorne podatke (poštanski brojevi, nacionalne i lokalne karte, kao što su katastar, topografske karte, pomorske karte, administrativne granice, itd), podatke o promatranju zemlje i okolišu (prostorni i *in situ* podaci o praćenju vremena, kvaliteti tla i vode, potrošnji energije, razini emisije, itd.), prometne podatke (vozni redovi javnog prijevoza na svim razinama, radovi na cesti, informacije o prometu, itd.), statističke podatke (podaci svih razina s glavnim demografskim i ekonomskim pokazateljima, kao što su BDP, starost, zdravlje, nezaposlenost, prihod, obrazovanje, itd.) i podatke o trgovačkim društvima (registre trgovačkih društava uključujući popis, podatke o vlasništvu i upravljanju, registracijske identifikatore, bilance, itd.).

Zahtjev za ponovnu uporabu - U članku 4 PSI Direktive određeni su uvjeti u pogledu zahtjeva korisnika za ponovnu uporabu i postupanja sa zahtjevom. Sa zahtjevima treba postupati elektroničkim putem, kad god je to moguće i odgovarajuće, a isto vrijedi za dostavu dokumenata i dozvole. Zahtjevi trebaju biti riješeni (dokumenti dostavljeni, zajedno s dozvolom) u roku koji nije dulji od 20 radnih dana, a koji kod zahtjevnih i složenih zahtjeva može biti produljen na dodatnih 20 radnih dana, o čemu podnositelj treba biti obaviješten u roku od tri tjedna od postavljanja zahtjeva.

U slučaju odbijanja zahtjeva tijelo javnog sektora dužno je obrazložiti razloge za odbijanje, primjenjujući odredbe koje se u državi članici primjenjuju na pristup informacijama ili posebne odredbe o ponovnoj uporabi, a osobito kada se radi o razlozima koji se smatraju ograničenjima u režimu pristupa (toč. a do cc u čl. 1 st. 2 Direktive), a kada se radi o dokumentima na kojima postoji intelektualno vlasništvo trećih, tijelo javnog sektora dužno je obavijestiti podnositelja zahtjeva o nositelju prava (osim ako se radi o knjižnicama, arhivima i muzejima).

Novinu u izmjenama PSI Direktive predstavljaju st. 3 i 4 prema kojima odluka treba sadržavati uputu o pravnom lijeku. Pravni lijek treba osigurati pred neovisnim nadzornim tijelom s odgovarajućom stručnošću, kao što su nacionalna tijelo za tržišno natjecanje, tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama ili sud, a čije su odluke obvezujuće za tijelo javnog sektora. Time je Direktiva prisilila države članice na jaču zaštitu prava na ponovnu uporabu, jer ova definicija u tom pogledu nadilazi dosadašnju praksu u nekim državama članicama da nadzor obavlja neko vladino tijelo ili ombudsman, čije preporuke nisu obvezujuće. Također, pravni lijek potrebno je

omogućiti i kod pozitivnih odluka koje utječu na korisnike u dijelu koji se tiče dozvola ili troškova.

Uvjeti i dozvole - Sukladno čl. 8 st. 1 PSI Direktive, tijelo javnog sektora može dozvoliti ponovnu uporabu bez uvjeta ili s uvjetima, putem dozvole, s time da ti uvjeti ne smiju nepotrebno ograničavati mogućnost ponovne uporabe, dakle biti nerazmjerni svrsi, niti tržišnog natjecanja, u smislu stavljanja pojedinih korisnika u neravnopravan položaj. Prema st. 2, ako se već koriste dozvole, države članice trebaju poticati tijela javnog sektora na upotrebu standardnih dozvola (licenci) odnosno trebaju osigurati korištenje standardnih dozvola (licenci) za dokumente javnog sektora, koje se mogu prilagoditi potrebama pojedinih skupina informacija, i koje moraju biti u digitalnom obliku i procesirane elektronički. U Smjernicama EK ističe da korištenje dozvola (licenci) nije obavezno, 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 Internet stranicu. Pri tome preporuča korištenje jednostavne obavijesti kao što je oznaka javnog dobra *Creative Commons*²¹, čime se upućuje da dokument nije opterećen autorskim pravom.

Podredno, EK preporuča korištenje otvorenih standardnih licenci²², kao što su *Creative Commons* licence, bez potrebe izrade posebnih licenci. Pri tome preporuča najširu upotrebu licence javne domene - CC0 licence,²³ pa tek onda standardne otvorene CC dozvole.²⁴ Smjernice utvrđuju i preporučene odredbe za dozvole, u odnosu na područje primjene, atribucije, izuzeća, i definicije, odgovornosti za štetu, posljedice nepoštivanja, informacije o kompatibilnosti i verziji licence.

Naknada troškova - Osnovno pravilo naknade troškova jest načelo marginalnih (graničnih) troškova (*marginal costs*) nastalih reprodukcijom, davanjem na uporabu i diseminacijom (čl. 6 st. 1). To je ujedno, uz određivanje oblika informacije, i najveća promjena u izmjenama PSI Direktive, s obzirom da su visoki troškovi identificirani kao ključna prepreka ponovnoj uporabi.

²¹ Oznaka javnog dobra, nema autorskih prava v. <http://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/deed.hr>. Javna domena je "institut anglosaksonskog prava i označava znanje i inovacije u odnosu na koje nijedna osoba ili drugi pravni subjekt ne može uspostaviti ili održavati vlasničke interese, pa se smatraju dijelom općeg kulturnog i intelektualnog naslijeđa čovječanstva koje svatko može koristiti ili iskorištavati". Nije potrebna dozvola za korištenje ili uporabu materijala koji je dio javnog vlasništva, bez obzira na svrhu. Mnogi projekti digitalizacije kulturnih dobara baziraju se na javnoj domeni. Prema: D. Prlja/M. Reljanović/Z. Ivanović, *Internet pravo*, Beograd 2012, ss. 20-22.

²² Otvorene licence (licence otvorenog sadržaja) pretpostavljaju da autor ima autorsko pravo i da je slobodan omogućiti pristup djelu kako želi. Mogu biti licence otvorenog sadržaja općeg tipa, kao što su CC licence ili su namijenjene za određena djela, kao što je softver ili glazbena djela. U osnovi, kad je neko djelo licencirano otvorenom licencom, ono što je stvoreno preradom mora se također licencirati kao otvoreni sadržaj. Prema Prlja/Reljanović/Ivanović (bilj. 21), ss. 27-28.

²³ CC0 – No rights reserved, drugi je instrument javne domene, ako postoje autorska prava, dostupno na: <https://creativecommons.org/about/cc0>

²⁴ Autor prvo izabire želi li zaštititi djelo, a zatim bira između šest vrsta licenci, koje se razlikuju po stupnju restriktivnosti: CC BY Imenovanje; CC BY-SA Imenovanje-Dijeli pod istim uvjetima; CC BY-ND Imenovanje-Bez prerada; CC BY-NC Imenovanje-Nekomercijalno; CC BY-NC-SA Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima; CC BY-NC-ND Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada. Za pregled licenci na hrvatskom jeziku v. <http://creativecommons.org/licenses/?lang=hr>; V. opširnije: M. Ricolfi, *Licensing: A Conceptual Framework for EU Guidance to the Member States*. Lapsi 2.0 Conceptual Framework no.2, 2012, dostupno na: http://lapsi-project.eu.halotest.cc.kuleuven.be/lapsifiles/lapsi_licensing_conceptual_framework.pdf.

Međutim, PSI Direktiva omogućava da se pravilo marginalnih (graničnih) troškova ne primjenjuje kada bi to onemogućilo redovit i normalan rad tijela, odnosno da se primjenjuje metoda povrata troškova (*cost recovery method*), i to u tri slučaja (čl. 6 st. 2): (a) na tijela javnog sektora od kojih se zahtijeva da ostvare prihod kako bi pokrili značajan dio troškova vezanih uz izvršavanje njihovih javnih zadataka; (b) iznimno, na dokumente za koje se od dotičnih tijela javnog sektora zahtijeva da ostvare dovoljan prihod kako bi pokrili značajan dio troškova vezanih uz njihovo prikupljanje, izradu, reprodukciju i diseminaciju, pri čemu je potrebno da je takav zahtjev definiran zakonom ili drugim propisom, odnosno u skladu s uobičajenom upravnom praksom države članice. Ti zahtjevi definiraju se zakonodavstvom ili drugim obvezujućim pravilima države članice, odnosno u skladu s uobičajenom administrativnom praksom države članice; (c) kada se radi o knjižnicama, uključujući knjižnice ustanova visokog obrazovanja, muzejima i arhivima. Dakle, sva tijela javnog sektora mogu naplatiti samo osnovne i stvarno nastale troškove, marginalne troškove, osim kada se radi o knjižnicama, muzejima i arhivima, zatim tijelima koja se u pretežitom dijelu samo-financiraju odnosno 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. U tim slučajevima naknada troškova se izračunava prema objektivnim, transparentnim i provjerljivim kriterijima koji su unaprijed utvrđeni od strane države članice, osim kada se radi o knjižnicama, muzejima i arhivima koji sami utvrđuju kriterije za naknadu troškova. Ujedno, ukupan prihod tijela javnog sektora po osnovi pružanja informacija za ponovnu uporabu u određenom računovodstvenom razdoblju ne smije prelaziti troškove prikupljanja, proizvodnje, reprodukcije i diseminacije uz razuman povrat ulaganja. Naknade trebaju biti izračunate prema računovodstvenim načelima koja se primjenjuju na predmetno tijelo javne vlasti.

Smjernice EK detaljno razrađuju elemente za izračun primjenom metode marginalnih troškova i metode povrata troškova. Pri tome treba uzeti u obzir da objavom otvorenih podataka korisnici bivaju oslobođeni naknade bilo kakvog troška. Kod metode marginalnih troškova²⁵ Smjernice preporučuju razmatranje politike nultog troška, tj. oslobađanje korisnika od naknade troškova uzimajući u obzir da i sama naplata predstavlja trošak za sebe.

Načelo nediskriminacije i isključiva prava - Načelo diskriminacije iz čl. 10 PSI Direktive zahtijeva da uvjeti koji se primjenjuju za ponovnu uporabu ne budu diskriminirajući za usporedive vrste ponovne uporabe i korisnike. Oni se primjenjuju i na tijelo javnog sektora kada koristi vlastite podatke za komercijalne aktivnosti koje nisu u njegovu djelokrugu.

Isključiva prava na ponovnu uporabu su načelno zabranjena (čl. 11) – ponovna uporaba treba se omogućiti svim akterima na tržištu, čak i ako jedan ili više njih koriste proizvode koji se temelje na informacijama za ponovnu uporabu, a ugovori ili drugi aranžmani između tijela javnog sektora i trećih ne smiju dodjeljivati isključiva prava na ponovnu uporabu. Ona se međutim

²⁵ Osnovno je pravilo da se trošak odnosi na trošak reprodukcije odnosno izradu dodatne kopije podataka i njegove distribucija korisniku te da ovisi o tome na koji se način distribucija obavlja (*offline* ili *online*) i o formatu podatka. Kao priznati troškovi uzimaju se u obzir troškovi infrastrukture, dupliciranja, rukovanja, konzultacija, isporuke i posebnih zahtjeva (npr. priprema i formatiranje podataka na zahtjev).

omogućavaju ako je to nužno da se osigura ostvarivanje javnog interesa,²⁶ i to u dva slučaja: (1) ako je to nužno za pružanje usluge u javnom interesu odnosno (2) za digitalizaciju informacija u kulturi. U prvom slučaju valjanost razloga za dodjelu isključivog prava podvrgava se redovitoj provjeri, najmanje svake tri godine. U drugom slučaju, kada se radi o digitalizaciji informacija u kulturi, isključiva prava mogu se dodijeliti u pravilu na najviše 10 godina, a ako je vrijeme trajanja dulje, ugovor podliježe provjeri u 11. godini i zatim svakih sedam godina. Korisnik mora tijelu javnog sektora dati kopiju digitaliziranih kulturnih informacija koje su predmet ugovora, i to besplatno. Sva isključiva prava dodijeljena nakon stupanja na snagu PSI Direktive moraju biti transparentna i javno objavljena.²⁷

Načelo transparentnosti - Jedna od svrha izmjene PSI Direktive usmjerena je na jačanje transparentnosti režima ponovne uporabe. Zato čl. 7 PSI Direktive zahtijeva da se prethodno utvrde i objave, elektroničkim putem gdje je to moguće i prikladno, uvjeti za standardnu naknadu troškova, ukupan iznos kao i osnova za izračun. U ostalim slučajevima, kada se ne radi o standardnim kriterijima za naknadu troškova, faktori za izračun trebaju biti unaprijed poznati, a tijelo treba na zahtjev pružiti detalje izračuna troškova u odnosu na pojedini zahtjev za ponovnu uporabu. Također, ako se radi o zahtjevima ostvarivanje prihoda za pokriće troškova prikupljanja i održavanja informacija (čl. 6 st. 2 toč. b) oni trebaju biti unaprijed utvrđeni i dostupni elektroničkim putem, kad je to moguće i prikladno. Ujedno, korisnici trebaju biti obaviješteni o pravnom lijeku u vezi odluka ili praksi koje na njih utječu.

Otvoreni podaci - PSI Direktiva u čl. 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 portali koji vode na dokumente. Također treba olakšati međujezično traženje dokumenata, ako je to moguće. Svrha je ove odredbe, osim poticanja ponovne uporabe i otvorenih podataka u državama članicama, stvaranje preduvjeta za europski portal otvorenih podataka, koji je i pokrenut i predstavljen u studenome 2015.²⁸

3.3. Transpozicija PSI Direktivau državama članicama

Preuzimanje direktiva o ponovnoj uporabi informacija u državama članicama EU²⁹ nije protekla bez problema, kao što je to čest slučaj i s drugim direktivama. Međutim, velik broj pokrenutih postupaka protiv država članica zbog nepoštivanja prava Unije, može se smatrati indikatorom stava država prema novom pristupu podacima javne uprave, ali i s time povezanih promjena u načinu rada i organizacijskoj kulturi uprave.

²⁶ Npr. akteri na tržištu ne bi imali koristi od objavljivanja podataka (npr. kroz aplikaciju), ako bi se isto pravo omogućilo svakome, pa tijelo javne vlasti, kako bi osiguralo da se ta usluga uopće obavlja može ograničiti pravo drugih na ponovnu uporabu, ali za određeno vrijeme i podložno nadzoru.

²⁷ Direktiva ujedno propisuje rokove trajanja isključivih prava, ali s određenim nelogičnostima (npr. krajnji rok je 2043. godina, što je u znatnom raskoraku u odnosu na rok iz prve direktive koji je iznosio manje od dvije godine) i problematičnom primjenom (Direktiva npr. presumira da su sva isključiva prava iz ranijeg razdoblja već prestala postojati, što uzevši u obzir slabost provedbe, nije vrlo vjerojatno) čija razlaganja prelaze opseg ovog rada.

²⁸ *European Union Open Data Portal*, dostupno na: <https://open-data.europa.eu/en/data/>.

²⁹ Osim država članica, direktivu su transponirale i države EEA, Island, Lihtenštajn i Norveška, a preuzimaju je i države u postupku pridruživanja (npr. Makedonija i Crna Gora).

PSI Direktiva 2003, usvojena 17. studenoga 2003. godine, s rokom transpozicije do 1. srpnja 2005. godine, preuzeta je na različite načine i u različitom opsegu u tada 25, a zatim 27 država članica: 12 država donijelo je posebne propise o PSI (npr. Njemačka, Italija, Španjolska), tri države preuzele su Direktivu kombinacijom postojećih propisa i novih propisa (npr. Slovenija, Danska, Austrija), a osam država je Direktivu preuzelo u svoj zakon kojim se uređuje pristup informacijama (npr. Finska, Francuska, Nizozemska), dok su četiri države (Estonija, Mađarska, Poljska i Slovačka) u vrijeme notifikacije obavijestile Komisiju da su i dalje na snazi propisi iz vremena prije Direktive, te da nisu usvajale nove propise. Zbog nepravilne ili nepotpune transpozicije PSI Direktive 2003, Komisija je pokrenula postupak zbog nepoštivanja prava EU (tzv. *infringement procedure*)³⁰ protiv 11 država članica,³¹ od kojih je dio zatvoren prije faze pokretanja formalnog postupka pred Europskim sudom. U prosincu 2006. godine Komisija je pred Europskim sudom pokrenula postupak zbog nepotpune i nepravilne transpozicije protiv pet država članica (Austrija, Belgija, Portugal, Španjolska, Luksemburg), protiv Italije 2009. godine zatim je 2008. godine pokrenula postupak pred Sudom i protiv Švedske i Poljske. Sud je potvrdio nepoštivanje prava i 2007. donio presude u postupcima zbog nedonošenja propisa u roku određenom direktivom protiv Austrije³², Belgije³³, Luksemburga³⁴, Portugala³⁵ i Španjolske,³⁶ a 2011. godine u postupku protiv Poljske³⁷, utvrdio je nepravilnu transpoziciju pojedinih odredbi. Postupci protiv Švedske započeti 2007. godine, Italije 2009. godine, te Estonije, Mađarske i Slovačke 2011. godine zbog nepotpune i nepravilne transpozicije zatvoreni su bez pokretanja postupka pred Sudom, nakon što su te zemlje uskladile svoje propise s Direktivom odnosno transponirale je u potpunosti.

Zbog nedonošenja nepravilne ili nepotpune transpozicije PSI direktive 2013, koja je usvojena 26. lipnja 2013. godine, s rokom preuzimanja 18. srpnja 2015. godine, Komisija je u rujnu 2015. godine pokrenula postupak zbog nepoštivanja prava Unije protiv 17 od 28 država članica.³⁸ Međutim, usprkos problemima u transpoziciji, članice EU većinom su uspostavile su svoje portale otvorenih podataka koji se povezuju na europskom portalu otvorenih podataka, od kojih su najaktivnije Ujedinjeno Kraljevstvo, Španjolska, Grčka, Nizozemska i Austrija.³⁹

³⁰ *Infringement* procedura definirana je čl. 258 i 259 TFEU i uključuje četiri faze: u prvoj Komisija državi članici upućuje pismo upozorenja s obvezom da obrazlože nepostupanje po pravu EU u pravilu u roku od dva mjeseca; u drugoj fazi Komisija usvaja obrazloženo mišljenje u kojem zauzima stav oko kršenja prava EU i daje državi rok od dva mjeseca da uskladi propise; u trećoj fazi, ako prethodne dvije ne poluču učinak, Komisija pokrene postupak pred ECJ, a u četvrtoj fazi sud donosi odluku (presudu) o kršenju prava s obvezom usklađivanja i mogućim financijskim kaznama. V. I. Koprić/A. Musa/G. Lalić Novak, *Europski upravni prostor*, Zagreb 2012.

³¹ Austrija, Belgija, Estonija, Italija, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Slovačka, Španjolska, Švedska.

³² *Commission vs. Austria*, C-517/06, OJ C 326, 30 December 2006.

³³ *Commission vs. Belgium*, C-528/06, OJ C 326, 30 December 2006.

³⁴ *Commission vs. Luxembourg*, C-529/06, OJ C 326, 30 December 2006.

³⁵ *Commission vs. Portugal*, C-482/06 OJ C 326, 30 December 2006.

³⁶ *Commission vs. Spain*, C-465/06, OJ C 326, 30 December 2006.

³⁷ *Commission vs. Poland*, C-362/10, 27 October 2011.

³⁸ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar., Estonija, Francuska, Finska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka.

³⁹ V. EPSI Platform Scoreboard, dostupno na: <http://www.epsiplatform.eu/content/european-psi-scoreboard>; Za pregled pojedinih inicijativa v. M. De Vries, *Re-use of public sector information – Catalogue and highlights of studies, cases and key figures on economic effects of changing policies*, Copenhagen, The Hague 2012. Valja istaknuti i da Komisija osigurava i ponovnu uporabu vlastitih podataka kroz svoju politiku ponovne uporabe. V. *Commission Decision on the re-use of Commission information*, 2006/291/EC, Euratom, 7 April 2006, OJ L 107/38.

Koordinacija se osigurava kroz stručnu radnu skupinu EK za informacije javnog sektora (*PSI working group*) te druge skupine i inicijative za pojedine segmente otvorenih podataka (*Open data subgroup* i dr).

4. Transpozicija i implementacija PSI Direktive u Hrvatskoj

Hrvatska je preuzela PSI Direktivu iz 2003. u procesu pristupanja EU, točnije, Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI) iz 2013. godine.⁴⁰ Time se Hrvatska svrstala u red onih europskih zemalja koje su odredbe o ponovnoj uporabi regulirale zakonom kojim se uređuje i pristup informacijama, pa tako i primijenila, osim specifičnosti koje se odnose na ponovnu uporabu, ostale institucionalne i proceduralne elemente koji se primjenjuju u režimu pristupa informacijama. Osim toga, s obzirom da se u vrijeme izrade nacрта novog ZPPI, koji je ujedno unio brojne novine u pogledu pristupa informacijama, već nalazile izmjene PSI Direktive, ZPPI je u određenim segmentima anticipirao i preuzeo nova europska rješenja regulacije ponovne uporabe, osobito u pogledu žalbe neovisnom tijelu (Povjerenik za informiranje) i transparentnosti. Izmijenjena PSI Direktiva iz 2013. godine preuzeta je zatim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. godine⁴¹ čime se Hrvatska svrstala u red malobrojnih članica EU za koje se smatra da su poštovala rok za transpoziciju Direktive i u potpunosti je preuzele (v. *supra*). U novom pravnom režimu dolazi do nekoliko važnih promjena u sustavu ponovne uporabe informacija u Hrvatskoj, kao što su obvezatno donošenje odluke o troškovima, ograničavanje naknade troškova na granične troškove, a iznimno pod zakonom propisanim uvjetima i na troškove povrh graničnih, uključivanje knjižnica, arhiva i muzeja u obveznike primjene odredbi o ponovnoj uporabi kao i ograničavanje mogućnosti povjeravanja isključivih prava. Na sva pitanja koja nisu posebno uređena glavom VI. Zakona (čl. 27-34), primjenjuju se odredbe koje uređuju pristup informacijama, što je osobito važno s aspekta načela ZPPI, proaktivne objave informacija (čl.10), postupovnih, inspekcijskih i prekršajnih odredbi, te ovlasti i obveza Povjerenika za informiranje i tijela javne vlasti, osobito u pogledu inspekcijskog nadzora (čl. 41-59), godišnjeg izvješća (čl. 60) te prekršaja⁴² (čl. 61 i 62). Na kraju, sukladno zahtjevu iz PSI Direktive 2015 Povjerenik će svake tri godine podnositi izvješće Europskoj komisiji (i objavljuje ga na svojim Internet stranicama) o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, a osobito o uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima (čl. 35 st. 3).

U praksi, usprkos tome što pravni okvir definiran ZPPI postoji već više od dvije i pol godine, ponovna uporaba informacija još nije u potpunosti prepoznata kao instrument za postizanje ciljeva radi kojih je regulirana u Europi, a onda i u Hrvatskoj – iskorištavanje podataka koje prikuplja javna uprava radi stvaranja dodane društvene i gospodarske vrijednosti te poticanja inovacija. Razlozi se mogu naći u činjenici da ZPPI 2013. godine nije u potpunosti riješio sva pitanja uređena Direktivom (npr. isključiva prava) niti osigurao funkcije zaštite, promicanja i praćenja drugostupanjskog tijela, Povjerenika za informiranje, kao i da su strateški dokumenti kojima se između ostalog potiče ponovna uporaba usvojeni tek naknadno i samo parcijalno se

⁴⁰ NN RH 25/2013, stupio na snagu 08. 03. 2013.

⁴¹ NN RH 85/2015, stupio na snagu 09. 08. 2015.

⁴² Ujedno je prekršajnim odredbama propisan i jedini prekršaj za korisnika za povredu ZPPI – ako upotrijebi informacije suprotno uvjetima za ponovnu uporabu.

referiraju na otvorene podatke, odnosno nema posebne politike otvorenih podataka.⁴³ Ipak, pozitivni pomaci se očekuju prije svega zbog pojačane provedbe odredbi o ponovnoj uporabi od strane nekih tijela javne vlasti, osobito ministarstava i agencija, pojedinih gradova (npr. Rijeka, Zagreb), a posebno zbog pokretanja portala otvorenih podataka početkom 2015. godine koji je povezan i s europskim portalom otvorenih podataka.⁴⁴ Međutim, portal zaprima i prijedloge za otvaranje podataka, te pruža poveznice na aplikacije nastale ponovnom uporabom podataka, što ima poticajnu i promotivnu vrijednost, kao što je imaju i promotivni događaji i edukacije tijela javne vlasti i korisnika od strane nadležnih institucija koje bi trebale pridonijeti razvoju svijesti o ponovnoj uporabi i njezinim mogućnostima kod tijela javne vlasti i samih korisnika. Ipak, prema ocjenama ePSI portala⁴⁵ o ponovnoj uporabi informacija, Hrvatska zauzima relativno dobro 14. mjesto i ostvarila je značajan napredak u odnosu na 2014. godinu kada je bila na začelju u području ponovne uporabe.

5. Zaključak

Trend omogućavanja ponovne uporabe informacija koje u okviru svog djelokruga prikupljaju i stvaraju tijela javne vlasti danas je dio nove orijentacije javne uprave prema građanima kojeg omogućuje razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, a potiču povećana očekivanja privatnog i civilnog sektora od doprinosa uprave inovaciji i razvoju društva i gospodarstva. Informacije u strojno-čitljivom i otvorenom formatu, pružene korisnicima na zahtjev ili proaktivno, kao otvoreni podaci, postaju resurs kojim se stvara dodana vrijednost u partnerstvu između uprave i građana. Time se omogućava veća transparentnost i odgovornost uprave, uključivanje građana i disperzija moći, potiče efikasnost u ostvarivanju javnog interesa, te omogućava razvoj novih inovativnih usluga i proizvoda.

Kao i mnoge međunarodne organizacije, EU je uočila potencijal informacija javne uprave za razvoj informacijskog, a zatim i digitalnog europskog društva i svojom je pravnom regulacijom potakla države članice da na svim razinama vlasti omoguće uporabu informacija javnog sektora, prvo Direktivom o ponovnoj uporabi informacija 2003. godine, a zatim izmjenama PSI Direktive 2013. godine. Novi sustav ponovne uporabe informacija u EU i državama članica zahtijeva aktivniji pristup država politici ponovne uporabe i otvorenih podataka, osiguravanje zaštite prava građana na ponovnu uporabu, uklanjanje ograničenja nametanja troškova građanima te u cjelini nudi efikasan pravni okvir za realizaciju ciljeva Europa 2020 i digitalnog društva. Iako se izmijenjena Direktiva suočava s otporom država članica i slabostima u transpoziciji, promijenjene okolnosti u odnosu na vrijeme donošenja prve PSI Direktive, upućuju na ulazak u napredniju fazu u pogledu ponovne uporabe i otvaranja podataka: jača globalni trend otvaranja podataka i države članice trebaju hvatati korak s konkurencijom izvan EU, predviđena je aktivnija financijska potpora projektima temeljenim na otvorenim podacima, pritisak civilnog društva i privatnog sektora je puno snažniji, kako nacionalno tako i na međunarodnoj razini, a tijela javne vlasti su u međuvremenu postala svjesnija svojih obaveza u smislu osiguravanja i

⁴³ Ponovna uporaba i otvoreni podaci predmet su nekih mjera i aktivnosti strateških dokumenata, kao što su Akcijski plan Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014-2016, Strategija razvoj javne uprave za razdoblje 2015-2020. te buduće Strategije Hrvatska 2015-2020.

⁴⁴ Dostupno na: <http://data.gov.hr/>. Na Portalu otvorenih podataka se trenutno nalazi 141 skup podataka, uglavnom osrednje kvalitete.

⁴⁵ V. www.epsiplatform.eu

pristupa informacijama i ponovne uporabe. U odnosu na pravnu regulaciju, pojedine države članice suočavaju se s potrebom prilagodbe svojih propisa o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija novoj europskoj regulaciji, ali i po ispunjenju tog uvjeta praktične će okolnosti diktirati napredak. Prije svega radi se o nužnosti uspostave odgovarajuće nacionalne politike otvorenih podataka, jer europska regulacija zahtijeva prioritiziranje i sistematičan pristup ovoj problematici, ali i općoj sposobnosti i kvaliteti javne uprave da se podvrgne potrebama i zahtjevima digitaliziranog i suradnički orijentiranog društva i gospodarstva.