

ПРАВНИ ОКВИР ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, ЗЕМАЉА ИЗ РЕГИОНА И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ВЕЗИ СА ОТВОРЕНИМ ПОДАЦИМА

Ђорђе Кривокапић

*Факултет организационих наука
Универзитета у Београду
SHARE Фондација*

Јелена Агамовић

SHARE Фондација

УДК: 004.738.5:351.083.8(4)

Сажетак

XXI век је увелико проглашен добом података. Они представљају основно гориво дигиталне трансформације. Европска унија је још почетком прошле деценије имплементирала регулаторни оквир отворених података који омогућава олакшано коришћење података из јавног сектора од стране бизнис актера, научно-истраживачких организација, медија и осталих заинтересованих државних и цивилних организација. У Србији иницијално регулисање овог питања и увођење појма отворених података у правни систем Србије се догодило током пролећа 2018. године кроз усвајање Закона о електронској управи. Нови регулаторни приступ подразумева два различита аспекта приступа отвореним подацима: проактивни и пасивни аспект. Решења која се налазе у оквиру Закона о електронској управи имаће више утицаја на библиотеке и њихову делатност.

Кључне речи: отворени подаци, поновна употреба, слободан приступ знању, ауторска права, библиотеке, културна добра, право Европске уније.

ПОЈАМ ОТВОРЕНИХ ПОДАТАКА

Отворени подаци имају сличан извор као и „информације од јавног значаја“: оба појма су утемељена у захтеву да рад државних органа треба да буде транспарентан, и да јавност треба да има увид у документа која у свом раду „производе“ државни органи (сем у случају јасно дефинисаних изузетака, као што је безбедност земље, интерес судског и других поступака и сл.). Ипак, између ових појмова постоје и одређене, не тако неважне, разлике. У овом тексту пробаћемо да их разграничимо кроз призму правног регулисања материје отворених података у Европској унији. Такође, осврнућемо се на утицај решења правног регулисања ове материје у оквиру Закона о електронској управи¹ на библиотеке и друге културне установе.

ЕВРОПСКА УНИЈА И ЗЕМЉЕ ИЗ РЕГИОНА

Европска унија је први пут 2003. године донела прописе који су регулисали отворене податке доношењем Директиве 2003/98/ЕЗ о поновној употреби информација из јавног сектора.² Ова Директива није обавезивала државе чланице да достављају податке за поновну употребу, нити је мењала генерални режим приступа информацијама од јавног значаја држава чланица, већ је регулисала правила достављања података за поновну употребу онда када је приступ био дозвољен по појединачним захтевима грађана.

Изменама ове Директиве 2013/37/ЕУ из 2013. године³ уведена је обавезност достављања информација за поновну употребу, у складу са условима из саме Директиве. Додатно је проширен и круг докумената на које се Директива односи, тако да се обавеза проширила на информације у поседу библиотека, музеја и архива, уз ограничења регулисана самом Директивом. Такође, значајна новина јесте да је изменама Директиве прописан принцип бесплатне поновне употребе информација, или, где то није могуће, принцип маргиналних трошкова за добијање података за поновну употребу, опет уз одређене јако ограничене и транспарентне изузетке.

Државе чланице су у време доношења Директиве биле на различитим регулаторном нивоу по питању концепта поновне употребе информација. Неке су га већ познавале и имале своје националне законе, а неке су обавезу поновне употребе увеле тек у циљу имплементације Директиве. Такође је постојала разлика и у томе што су неке државе обавезу достављања података за поновну употребу директно везивале за право слободног при-

¹ Закон о електронској управи „Службени гласник РС”, број 27 од 6. априла 2018.

² Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:en:PDF>.

³ Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:02003L0098-20130717>.

ступа информацијама, а код неких та веза није била јасна, што је изазивало правну несигурност. Разлике у степену развоја и генералном стању и режиму националне законске регулативе у државама чланицама довеле су до тога да су правила из Директиве имплементирана на различите начине. Неке државе чланице, попут Данске, још су пре усвајања измена Директиве имале више стандарде у појединим аспектима поновне употребе информација. На пример, према данским прописима и пре 2013. године, у случају наплате за достављање података за поновну употребу, није било дозвољено наплаћивање „разумног поврата улагања“ већ је горњи лимит за наплату трошкова била накнада за маргиналне трошкове.

Међутим, након 2013. године, бар у делу који се тиче правног нормирања, законска решења држава чланица Европске уније углавном прате услове регулисане самом Директивом. У циљу промовисања отворених података и мотивисања органа јавне власти да ефикасно поступају по захтевима за поновну употребу, поједине државе су отишле корак напред, као на пример Грчка, која је у својим прописима установила посебну награду за орган власти који буде предњачио у овом смислу.⁴

Од земаља Европске уније из региона, Словенија, Хрватска, Бугарска, Чешка или Словачка су у циљу имплементирања правила из Директиве измениле своје законе о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На тај начин су, поред захтева за слободан приступ информацијама, истим законом регулисале и захтеве за поновну употребу информација, пратећи (горенаведена) минимална правила из Директиве. Што се тиче осталих земаља из региона, Црна Гора је најпре имала предлог да се донесе посебан *Закон о слободном коришћењу информација у њосједу органа власти*, међутим, ово решење није имало подршку, те је на крају материја поновне употребе података такође регулисана кроз измене и допуне закона о слободном приступу информацијама. Македонија је донела *Закон о коришћењу података из јавног сектора* који је праћен *Правилником о отвореним подацима*.⁵

ПРАВНИ ОКВИР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ОТВОРЕНА ПИТАЊА

Из разлога делимичног преклапања али и учесталог неразумевања шире јавности, важно је разграничити институте отворених података и слободног приступа информацијама од јавног значаја, који су настали из два слична покрета. У том смислу, треба напоменути да покрети за отварање

⁴ Члан 12б грчког закона, доступно на <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/implementation-psi-directive-greece>.

⁵ Доступно на: <http://www.otvorenipodatoci.gov.mk/zakon-za-koristenje-na-podatoci-od-javniot-sektor>.

података за поновну употребу информација (*OGD – open government data*) и за слободан приступ информацијама од јавног значаја (*RTI – right to information*) имају доста сличности и додирних тачака, али и различитости.

Разлике су углавном историјске и све више бледе. Наиме, покрет за слободу приступа информацијама историјски је заснован на идеји права грађана на информисаност и смањивање асиметрије информација, односно идеји да држава прикупља и чува информације ради користи грађана, а не своје сопствене (*ideologically driven*), док је покрет за отварање података за поновну употребу превасходно стављао акценат на технолошку корисност таквих података за даље коришћење, у циљу иновација и економског напретка, па тек онда на одговорност државе и захтеве транспарентности (*technologically driven*).⁶ Још једна разлика је то да слободан приступ информацијама никад нема захтев за одговарајућим лиценцама за увид и/или употребу, што са отвореним подацима не мора бити случај.

Ипак, у стручној јавности и литератури став је да су сличности бројније и значајније. Оно што је идеја иза тог става је да, иако немају потпуно идентичан садржај, оба института имају толико велико и значајно поље пресека да има смисла регулисати их заједно, тако да се могу тумачити у односу комплементарности, а не у међусобном сукобу или искључивању. Штавише, у свету се јавља и нова генерација покрета који има идеју да оба права треба да чине јединствено „право на податке“ (*right to data*).⁷

Сличности се најпре виде у идентичности захтева од стране заговарача оба права за транспарентан рад државних органа и слободу приступа свим информацијама који су у њиховом поседу, осим података који су по неком посебном режиму изузети. Заговарачи права на поновну употребу отворених података могли би да се ослоне на већ развијену и изграђену свест о важности транспарентног рада државе, док би са друге стране заговарачи права на слободан приступ могли имати користи уколико би под притиском захтева за поновну употребу био повећан квалитет информација које се достављају по захтевима за приступ (због чињенице да су захтеви за слободну употребу по правилу детаљнији и конкретнији).⁸

Другим речима, већ сада установљено право на слободан приступ испуњава своју сврху тек уколико су информације које се дају тачне и јасне. То, нажалост, често није случај због тога што сами државни органи

6 A.Yannoukakoua, I. Araka, Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281404018X>.

7 World Wide Web Foundation, From open data to a right to data: A response to the UN Data Revolution report: <http://webfoundation.org/2014/12/from-open-data-to-a-right-to-data-a-response-to-the-un-data-revolution-report/>; Open knowledge blog: <http://blog.okfn.org/2012/09/28/open-data-and-access-to-information-advocates-unite/>.

8 World Wide Web Foundation Blog, Open data + Right to Information = Right to Data: <http://webfoundation.org/2015/06/open-data-right-to-information-right-to-data/>.

не прикупљају и чувају информације на одговарајући начин, информације нису систематизоване, структуриране и валидиране, није реткост да органи имају дуплиране информације које се не подударају, и слично. Филозофија иза отворених података могла би да буде мотив државним органима да се позабаве овим проблемима и уреде управљање подацима у јавном сектору.

Додатно, паралелним поступањем и по захтевима за слободан приступ и захтевима за поновну употребу, државни службеници развијају знања и вештине у области транспарентне е-управе, што индиректно доприноси побољшању и у неким другим областима, од којих се као најважнија истиче компетентност у поступању са подацима о личности.⁹

ПРАВО НА ПОНОВНУ УПОТРЕБУ ИНФОРМАЦИЈА И ОТВАРАЊЕ ПОДАТАКА

Дакле, отворени подаци, за разлику од информација од јавног значаја, имају одређене специфичности јер је (поред транспарентности) нагласак на томе да су у питању подаци које јавност даље може користити за неке друге сврхе, различите од оних коју су имали код надлежних органа који су их прикупили/„произвели“ (даља комерцијална или некомерцијална употреба). Стога, отворени подаци имају одређене квалитете: у отвореним су форматима и машински читљивом облику, а да би били погодни за даљу употребу, што не мора нужно да буде случај са свим информацијама од јавног значаја.

Међутим, у правном регулисању од изузетне важности је направити још једну дистинкцију – како корисници долазе до података о отвореним форматима: да ли по сопственом захтеву од одговарајућих државних органа, или тако што ти органи и без конкретног захтева имају обавезу да податке које израђују у свом раду објављују јавности као отворене податке. Тада причамо о пасивном и проактивном отварању података.

ПРОАКТИВНИ АСПЕКТ

Пошто је покрет за отварање података утемељен у идејама транспарентности и корисности за приватни сектор, са једне стране постоји захтев за државе да проактивно отварају своје податке, тј. да у отвореним форматима објављују информације које прикупљају у свом раду.

Тако јавно објављене информације може да користи било које лице из приватног или јавног сектора. На овај начин се остварује пуна сврха

⁹ World Wide Web Foundation Blog, Open data + Right to Information = Right to Data; <http://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/data-protection-in-re-use-psi.pdf>.

отварања података, јер сви, и било који, заинтересовани корисници могу да употребе такве информације и произведу „додатну вредност“, било комерцијалну или некомерцијалну. Активно јавно објављивање података у отвореном формату је такође у потпуности у складу са принципима недискриминације и транспарентности, и по правилу, бесплатног достављања. На овај начин државни органи додатно бивају мотивисани да објављују податке који су доброг квалитета, тачни и проверени. Најзад, активним објављивањем могу се уштедети кадровски ресурси јавних органа, јер се смањује потенцијално велики број поступања по појединачним захтевима за поновну употребу информација (у случају да постоји велики број појединачних захтева сличне садржине, односно усмерених на исте/сличне сетове података) док се истовремено омогућава и боља размена података у јавном сектору.

Међутим, овог тренутка на нивоу Европске уније не постоје прописи који би регулисали минимум правила које државе чланице морају да поштују приликом активног отварања података, нити правила о томе који круг, врста и обим података мора бити отворен тј. објављен.

У том смислу свака држава чланица има право да својим националним прописима регулише ово питање, у складу са својим тренутном законским оквиром, и одговарајућим политикама и стратегијама. Већина држава чланица Европске уније и земаља из региона је развила своје портале отворених података, и до одређене мере законски регулисала начин на који се објављују информације на порталу. Одређене државе (укључујући и државе из региона попут Бугарске, Хрватске, Македоније или Словеније) регулисале су постојање каталога информација, односно обим информација који су државни органи обавезни да објављују онлајн.

Национални Портал отворених података Републике Србије (data.gov.rs) је успостављен и представља место на коме се објављују информације о скуповима отворених података, које објављују државни органи (што обухвата органе државне управе, аутономних покрајина и локалних самоуправа, као и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења – нпр. Влада, министарства, општине, агенције, регулаторна тела, установе и комунална предузећа и други). Портал отворених података замишљен је не само као репозиторијум отворених података државних органа већ и као место интеракције са заједницом која те податке користи. Осим могућности свеобухватног претраживања објављених скупова података, портал корисницима нуди могућност праћења активности државних органа који објављују податке, као и могућност дискусије о објављеним подацима. Садржаји портала доступни су програмерима путем апликативног програмског интерфејса (API). Такође, портал корисницима пружа могућност представљања случајева употребе података

– било да се ради о мобилним или веб-апликацијама које употребљавају отворене податке, различитим визуелизацијама, мапама или другим облицима поновне употребе.

Када би држава проактивно објављивала све податке који су јој у поседу у отвореном облику, императив транспарентност би био у потпуности задовољен. Међутим, како то за сада није реално, потребно је првенствено приватном сектору обезбедити право да (са друге стране) од државе захтева да му буду достављени тачно одређени подаци који одговарају његовим конкретним потребама, и ту долазимо на терен „права на поновну употребу информација“ где држава поступа пасивно, тј. тек по захтеву.

ПАСИВНИ АСПЕКТ

Дакле, „право на поновну употребу информација“ претпоставља да је грађанима одређеним прописом загарантовао право да од надлежног органа захтевају и добију конкретне информације одговарајућег квалитета, односно „отворене податке“ (уколико су ти подаци већ јавно објављени, уместо подношења захтева тражилац информације може да им приступи без подношења овог захтева). Могло би се рећи да је право на (захтев за) поновну употребу информација једно од средстава притиска на државу да отвара своје податке (објављује податке у отвореном облику) и поштује принципе транспарентности.

Оно што постоји у праву ЕУ јесу правила о томе како органи државе чланице морају да поступе ако приме захтев од појединачног лица (правног ли физичког) да му буду достављени тачно одређени отворени подаци, и то су правила Директиве. Директива поновну употребу дефинише у свом члану 2 као: „употребу докумената које поседују органи јавног сектора од стране физичких или правних лица за комерцијалне или некомерцијалне намене које су другачије од првобитне намене у оквиру јавне дужности за коју су документи сачињени. Размена докумената међу органима јавног сектора искључиво ради обављања јавних дужности не представља поновну употребу“.

Дакле, пасивни аспект тј. достављање података у отвореном облику на поновну употребу тек по конкретном захтеву тражиоца подразумева један сет правних правила (и ту се примењује Директива), док проактивни аспект отворених података тј. јавно објављивање одређених сетова података у отвореном облику од стране јавних органа подразумева други сет правних правила (у коме не постоји минимум захтева у ЕУ, сем једног члана у Директиви који подстиче државе чланице да објављују податке за поновну употребу у циљу њихове промоције).¹⁰

¹⁰ Члан 9 Директиве гласи: „Државе чланице обезбеђују успостављање практичних решења која олакшавају тражење докумената доступних за поновну употребу, као што су спискови

Српски законодавац је имао у виду оба ова аспекта приликом формулисања правних правила која ће ову материју регулисати за све грађане, привреду, научне институције и друге значајне кориснике отворених података, као и државне органе у Републици Србији.

ОТВОРЕНИ ПОДАЦИ И БИБЛИОТЕКЕ У ОКВИРУ ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОЈ УПРАВИ

У Србији, до ступања на снагу Закона о електронској управи (у даљем тексту: Закон) средином априла 2018. године, нису постојали позитивноправни прописи који регулишу достављање информација за поновну употребу по захтеву корисника. Сходно томе, лица која су желела да дођу до података из јавног сектора могла су једино користити захтеве за информације од јавног значаја, стављајући постојеће право у функцију и користећи већ утемељена материјална и процесна правила.

Спровођење Директиве и увођење права на отворене податке у оквиру Закона је, узимајући у обзир претходно наведену европску и регионалну праксу, прилично необично решење, иако је било много више аргументата да се ова материја нађе у оквиру Закона о слободном приступу информацијама (у даљем тексту: ЗСПИЈЗ). Основни разлози који су ишли у прилог имплементацији у оквиру ЗСПИЈЗ су: околност да се тај закон већ годинама примењује, да су државни органи, стручна јавност и грађани добро упознати са правима на информације која су на њему заснована, да постоје организациони капацитети односно лица одређена за поступање по овом закону, као и да су процедуре за остваривање права успостављене и јасне.

По захтеву за остваривање права на отворене податке дужни су да поступају актери на које се примењује Закон о електронској управи: државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења.¹¹ Овај опсег актера се разликује од органа јавне власти у смислу ЗСПИЈЗ,¹² који укључује друга правна лица која врше јавни интерес а оснива их или финансира у целини, односно у претежном делу, неки од државних органа. Опсег органа из ЗСПИЈЗ много више од-

извора најважнијих докумената с одговарајућим метаподацима, по могућности доступни на интернету и у машински читљивом формату, као и портали повезани са списковима извора. Када је то могуће, државе чланице омогућавају међујезичко тражење докумената“.

¹¹ Закон о електронској управи, члан 1 став 1.

¹² Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја се у формату отворених података може пронаћи на Порталу отворених података Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на адреси: <http://data.poverenik.rs/sl/dataset/katalog>. Каталог на дан 12. фебруар 2018. године поседује 11.419 органа јавних власти од којих око 159 поседује назив „библиотека“ у свом имену.

говара опсегу који предвиђа Директива¹³ од опсега Закона, те се већ овде може утврдити одређена неусклађеност. Стога је извесно да се нова правила о отвореним подацима примењују на библиотеке које су основане од стране државе, али остаје неизвесно да ли се ова правила могу применити на библиотеке које су у приватном власништву али се у целини, односно у претежном делу финансирају од стране државних органа.

Подносилац захтева за поновну употребу информација може бити свако лице, што поред грађана, привреде и цивилног друштва укључује и органе јавне управе и институције јавног сектора. Захтев мора садржати назив органа власти коме се подноси, име, презиме и потребне адресне податке, као и што прецизнији опис података за које се тражи поновна употреба, облик и начин добијања података за поновну употребу. У захтеву се обавезно наводи сврха поновне употребе тражених података. Међутим, није потпуно јасан правни значај сврхе унесене у захтев, узимајући у обзир да је чланом 26. Закона предвиђено да се подаци дају под слободном лиценцом која омогућава слободну поновну употребу, у комерцијалне или некомерцијалне сврхе, које укључују умножавање, дистрибуцију, стављање на располагање трећим лицима, прилагођавање и повезивање са другим подацима, интегрисање у пословне процесе, производе и сервисе, измене, као и друге поновне употребе. Дакле, чини се да без обзира на то коју сврху лице наведе на захтеву, податке које добије може користити у складу са правилима лиценце, односно и за сврхе које није навео у захтеву. Ограничење сврхе поновне употребе може бити установљено искључиво посебним законом,¹⁴ што значи да уколико библиотеке желе да установе посебне лиценце у односу на информације у свом поседу, мораће да од ресорног Министарства захтевају покретање поступка измене секторских закона. До тренутка ступања на снагу таквих законских измена успостављање посебних лиценци неће бити могуће подзаконским актима ни одлукама матичних библиотека.

Органи власти, укључујући библиотеке, могу одбити захтев за поновну употребу информација у тачно прописаним ситуацијама. Одбијање захтева најпре је могуће по истим основима по којима може одбити захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и по додатним основима када се захтев односи на податке у поседу органа коме је упућен захтев чија је употреба изван делокруга послова које обавља, податке на којима постоји искључиво право интелектуалне својине и податке који су резултат истраживања образовних и научних установа, осим библиотека у установама високог образовања. Одбијање захтева по додатним основима може проузроковати различита тумачења приликом почетка примене новог регулаторног оквира услед околности да за њих не постоји пракса која

¹³ Директива, члан 2 став 1 тачке (а) и (б).

¹⁴ Закон о електронској управи, члан 26, став 1.

је већ установљена за изузетке који произлазе из Закона о слободном приступу информација од јавног значаја. Орган који одбије захтев за поновну употребу због заштите права интелектуалне својине, дужан је да пружи обавештење о носиоцу права интелектуалне својине уколико му је познат, односно о лицу које је пренело права интелектуалне својине.

Закон предвиђа да орган не наплаћује накнаду за поновну употребу, осим ако то посебним законом није другачије утврђено. Такође, Законом је утврђено да максималан износ накнаде, када је утврђен посебним законом, не сме прелазити укупан износ трошкова прикупљања, производње, репродукције и давања података. У пракси то значи да уколико библиотеке у перспективи желе да наплате накнаду за поновну употребу, оне ће морати да од ресорног Министарства захтевају покретање поступка измене секторских закона који би их овластили да врше наплату. Директива са друге стране овлашћује библиотеке, музеје и архиве да могу поред трошкова наплатити накнаду за поновну употребу, чији укупан годишњи износ не сме прелазити износ трошкова прикупљања, производње, репродукције, објављивања, очувања и ослобођења информација од права интелектуалне својине, укључујући разуман поврат улагања.¹⁵

Закон не утврђује посебне санкције за орган који не поступи по захтеву за поновну употребу информација, тако да не постоји основ за прекршајну одговорност. На основу упућујућих одредби на поступак остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја¹⁶ поступак заправо није превише јасан. Евентуално, може се тврдити да постоји могућност спровођења административног извршења решења Повереника које спроводи Повереник принудом (принудном мером, односно новчаном казном).¹⁷

ЗАКЉУЧАК

И даље је потпуно неизвестан потенцијални утицај примене регулативе из области отворених података на библиотеке. Но, јасно је да библиотеке што пре треба да развију механизме који ће им омогућити да управљају овим процесом. Библиотекама је неопходно да се организују ради заговарања измене секторског закона (*Закон о библиотечко-информационој делатности*) како би стекли право да дају уже лиценце и остварују финансирање кроз наплату трошкова. Додатно, било би од значаја да се библиотеке изборе не само на право за накнаду трошкова већ и за разуман поврат улагања.

¹⁵ Директива, члан 6 став 1 тачка (ц).

¹⁶ Закон о електронској управи, члан 25, став 8.

¹⁷ На основу члана 28. ЗОСПИЈЗ.

Đorđe Krivokapić

*Faculty of Organizational Sciences, University of Belgrade
SHARE Foundation*

Jelena Adamović

SHARE Foundation

LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION, THE REPUBLIC OF SERBIA AND ITS REGINAL COUNTRIES

Summary

XXI Century has largely been proclaimed to be an era of data as fundamental drive of digital transformation. The European Union implemented regulatory framework for open data to a great extent and thus enabled business actors, organizations for science and research, media and other state and civil organizations of interest to use data from public sector more easily. In Serbia, the initial regulation of this issue and the introduction of the concept of open data in the legal system of Serbia occurred in spring 2018, by adopting the Law on Electronic Government. The new regulatory approach implies two different aspects of open data access: proactive and passive. If adequately implemented, solutions provided by the existing Law on Electronic Government may influence the digitization of cultural heritage.

Kew words: open data, reuse, free access to knowledge, authorship rights, libraries, cultural heritage, European Union law.

