



Številka: 007-13/2015/11

Datum: 6. 5. 2015

**Ministrstvo za javno upravo**  
**Tržaška cesta 21**  
**1000 Ljubljana**

Gp.mju@gov.si

**ZADEVA:** Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (EVA: 2015-3130/0002) – mnenje Informacijskega pooblaščenca  
**ZVEZA:** Vaše elektronsko sporočilo z dne 23. 4. 2015 in dopis št. 007-225/2015/3 z dne 22. 4. 2015

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju: IP) je prejel predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: predlog ZDIJZ-E), in pozdravlja implementacijo Direktive 2013/37/EU o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (v nadaljevanju: direktiva), vendar pa meni, da predlog ZDIJZ-e v določenih delih ne zadosti zahtevam direktive, na kar je opozarjal že pred postopkom medresorskega usklajevanja. V nadaljevanju podajamo pripombe h konkretnim določbam predloga ZDIJZ-E.

## **K 2. členu predloga ZDIJZ-E**

### K predlaganemu novemu 5. odst. 3.a člena ZDIJZ:

IP meni, da bi morala definicija vsebovati dikcijo »javnosti dostopen brez tehničnih omejitev«, zato da bo jasno, da se format nanaša izključno na informacijsko tehnične vidike in ne tudi na pravne vidike vsebine same informacije javnega značaja.

### K predlaganemu novemu 7. odst. 3.a člena ZDIJZ:

Pripomba se delno nanaša tudi na predlagani novi 5. odst. 10.b člena ZDIJZ (**7. člen predloga ZDIJZ-E**), ki se glasi »Šteje se, da metapodatki iz tega člena predstavljajo uradno besedilo iz upravnega področja v smislu zakona, ki ureja avtorsko in sorodne pravice«. IP meni, da bi morala biti lastnost metapodatkov kot uradnega besedila po ZASP opredeljena že v 3.a členu ZDIJZ. Ta domneva bi morala namreč veljati za metapodatke na splošno in ne le v kontekstu proaktivne objave, ki jo ureja predlagani novi 10.b člen ZDIJZ. Pogrešamo pa tudi dodatno določbo, da je ponovna uporaba metapodatkov brezplačna in prosta. Na potrebo po tej določbi je IP že opozarjal v postopku predhodnega neformalnega usklajevanja.

## **K 12. členu predloga ZDIJZ-E**

### K predlaganemu novemu 5. odst. 17. člena ZDIJZ:

**IP je ves čas neformalnega sodelovanja pri pripravi predloga opozarjal na potrebo po izjemi od splošnega režima ponovne uporabe za izključno osebno ponovno uporabo, zlasti kadar gre za zahtevo po celotni zbirki podatkov ali zahtevo za stalno ažuriranje podatkov.** Bistvo ponovne uporabe je namreč ravno v tem, da ponovni uporabnik podatke z neko dodano vrednostjo vrne na trg (bodisi odplačno bodisi neodplačno). V skladu s teorijo in splošno mednarodno prakso, ne gre za ponovno uporabo v smislu direktive, če prosilec pridobljenih podatkov ne obdela (jim ne poveča vrednosti) in če jih ne vrne na trg. Glede na to, da se predlagatelj ZDIJZ-E ni odločil slediti pozivom IP k prenovi definicije ponovne uporabe iz 3. odst. 4. člena ZDIJZ, ki bi upoštevala vidik povsem zasebne uporabe, IP meni, da je **izrecna izključitev osebne uporabe nujna** vsaj pri domnevi, da gre za ponovno uporabo IJZ, če se zahteva celotno elektronsko zbirko podatkov ali stalno ažuriranje. Ta vidik je pomemben tudi zato, da se prosilcev ne obremeni dodatno, tako z vidika stroškov dostopa do IJZ kot tudi z vidika nepotrebnih administrativnih ovir pri vlaganju zahteve. Vsekakor se v praksi najpogosteje zgodi, da bo, tisti, ki želi pridobiti celotno zbirko, najverjetneje z njo nekaj želel narediti, jo ponovno uporabiti, vendar po to ni nujno. S primeri, ko je prosilec zahteval velik del ali celotno zbirko zgolj za namene dostopa in ne z namenom ponovne uporabe, se je IP v praksi že srečal (npr. odločba IP št. [090-184/2012/35](#), ki jo je potrdilo tudi Upravno sodišče RS v [sodbi št. II U 289/2013-16](#)). S takšno zakonsko domnevo, brez izrecne



izključitve osebne uporabe, se prosilcem nalaga zelo težko dokazno breme – dokazati bodo namreč morali, da podatkov ne bodo ponovno uporabljali (jim torej ne bodo dodali nobene vrednosti in jih ne bodo vrnili trgu, bodisi brezplačno bodisi proti plačilu), ampak želijo le dostop.

#### K 16. členu predloga ZDIJZ-E

K predlaganemu novemu 1. odst. 34.a člena ZDIJZ:

IP opozarja, da upoštevanje mejnih stroškov za zagotavljanje informacij pri določanju cene ponovne uporabe ne sledi zahtevam direktive, katere osnovni namen je stroškovna učinkovitost z vidika trga ponovne uporabe in predvsem z vidika spodbujanja ponovne uporabe v zasebnem sektorju. Prav tako ni ustrezna »smiselna« uporaba določb ZDIJZ o materialnih stroških za dostop do IJZ, ker je koncept dostopa do IJZ utemeljen s povsem drugačnim namenom (transparentnost, nadzor in obveščenost javnosti) kot ponovna uporaba (gospodarska vrednost IJZ), posledično pa tudi zaračunavanje stroškov za dostop temelji na povsem drugačnih premisah, kot je temelj za zaračunavanje cene za ponovno uporabo IJZ. **IP tudi opozarja, da lahko organi, po veljavni ureditvi, za dostop do informacij zaračunajo tudi stroške dela javnih uslužbencev, ki jih naslovno ministrstvo šteje kot materialne stroške, kar z vidika direktive ni sprejemljivo. Stroškov dela za vzdrževanje evidence in iskanje dokumentov namreč direktiva ne šteje kot mejnih stroškov.** Poleg tega predlog te določbe ZDIJZ-E odpravlja razlikovanje v dopustnosti zaračunavanja cene za ponovno uporabo v pridobitne in nepridobitne namene, o čemer več v nadaljevanju pri pripombah k predlaganemu novemu 4. odst. 34. člena.

K predlaganemu novemu 2. odst. 34.a člena ZDIJZ:

**IP je ves čas neformalnega sodelovanja vztrajno opozarjal na neustreznost predlaganega besedila točk a. in b.**

Predlagana a. točka namreč ne opredeljuje dovolj jasno, kateri so organi, pri katerih izjema od splošnega pravila zaračunavanja cene, sploh pride v poštev. Dikcija "znaten" ne zadosti potrebam našega pravnega reda (sploh ni jasno, kaj pravno pomeni "znaten"), poleg tega izraz »prihodek« ni ustrezen, zlasti ker ni dodatno opredeljeno, da gre za prihodek, pridobljen na trgu – prihodek so namreč lahko tudi proračunska sredstva, ki pa jih pridobivajo vsi državni organi za znaten (če ne ves) del svojih stroškov, povezanih z izvajanjem javnih nalog. Direktiva predvideva, da so zahteve, da si organi zagotovijo znaten del financiranja na trgu "opredeljene z zakonom ali drugimi obvezujočimi predpisi v državi članici. Če takšnih predpisov ni, se zahteve opredelijo v skladu z običajno upravno prakso v državi članici". Predlagana točka a. pa ne opredeljuje »kdo ali kaj« od organa zahteva, da ustvari prihodek (uporabljen je zgolj trpnik »se zahteva«). IP zato poudarja, da je bila bistveno bolj ustrezna dikcija osnutka ZDIJZ-E (z izjemo besedne zveze »znaten del«, za katero IP predlaga, da jo nadomestite z besedo »večino«): »za organ, ki mora za kritje znatnega dela stroškov, povezanih z izvajanjem svojih javnih nalog, v skladu z aktualnim načrtom ali programom dela ali financiranja, sam ustvariti prihodek na trgu«.

*Podobno stališče ima IP tudi glede predlagane b. točke.* Direktiva namreč v delu, ki se nanaša na dokumente (in ne tudi na določene organe kot take), govori o izjemi in ne obveznosti, da se za dokumente dovoli poseben režim zaračunavanja - v zvezi s tem (dovoliti odstop ali ne dovoliti odstopa) gre dejansko za politično odločitev posamezne države članice. Če se bo RS odločila, da bo za določene zbirke omogočila poseben režim zaračunavanja cene ponovne uporabe, mora biti v ZDIJZ jasno opredeljeno, katere zbirke to bodo. **Predlagana točka b. je z uporabo terminov »zadosten prihodek«, »znaten del stroškov«, »se zahteva« in ob odsotnosti »prihodek na trgu« povsem nejasna in nedoločna.** IP poudarja, da bi bila ustrezna naslednja dikcija: »izjemoma za evidenco ali podatkovno zbirko, v zvezi s katero mora organ, v skladu z aktualnim načrtom ali programom dela ali financiranja, za kritje večine stroškov zbiranja, priprave, reprodukcije in razširjanja podatkov iz evidence ali podatkovne zbirke sam ustvariti prihodek na trgu«.

K predlaganemu novemu 3. odst. 34.a člena ZDIJZ:

**Direktiva ne predvideva, da bi lahko cena zajemala tudi stroške zbiranja in priprave, ampak govori le o stroških razmnoževanja in razširjanja informacij ter običajnem donosu vloženi sredstev.** Zato s predlagano določbo direktiva nikakor ne bo ustrezno implementirala, ker bo organom iz 2. odst. predlaganega novega 34.a člena omogočala prekomerno zaračunavanje cene za ponovno uporabo.

Poleg tega je nekoliko nerodna dikcija zadnje povedi tega odstavka. Besedilo »ki jo organ objavi v katalogu informacij javnega značaja in posreduje vsakemu prosilcu«, se namreč po jezikovni razlagi nanaša na informacijo javnega značaja in ne na obračunsko podlago za ceno, čeprav je glede na namen jasno, da bi se moralo to besedilo nanašati na obračunsko podlago za ceno.

K predlaganemu novemu 4. odst. 34.a člena ZDIJZ

**Izjeme za namen informiranja, zagotavljanja svobode izražanja, kulture, znanosti in umetnosti in uporabe informacij s strani medijev, so omejene le glede višine cene, ne pa glede same dopustnosti zaračunati ceno.** Predlagana določba se nanaša le na možnost nekaterih organov (iz predlaganega novega 2. odst. 34. člena ZDIJZ), da zaračunajo višjo ceno, kot velja na splošno, kar pa po mnenju IP ni sprejemljivo. To pomeni, da se odpravlja razlikovanje v dopustnosti zaračunavanja cene za ponovno uporabo v pridobitne in nepridobitne namene. V povezavi s predlagano določbo novega 5. odst. 17. člena ZDIJZ bo v praksi to dejansko pomenilo zaviranje razvoja, saj bodo morali, na primer, vsi raziskovalci, znanstveniki, študenti in mediji za pridobitev celotne zbirke podatkov plačati ceno za ponovno uporabo v višini mejnih stroškov za »reprodukcijo, zagotavljanje in razširjanje informacij«. Takšna ureditev pa oži že pridobljene pravice, ki jih je priznaval veljavni ZDIJZ, ki je normativni vzor večini drugih držav – in zakaj? Domnevno zaradi implementacije direktive, ki stremi k pospeševanju razvoja trga ponovne uporabe in čim širši ponovni uporabi. Glede na veljavni ZDIJZ bi bila takšna implementacija, ki krči pravice prosilcev, in je v vseh pogledih korak nazaj, najmanj paradoksalna.

IP zato predlaga, da se 4. odst. 34.a člena ZDIJZ nadomesti z naslednjim besedilom: »V primeru ponovne uporabe z namenom informiranja, zagotavljanja svobode izražanja, kulture, znanosti in umetnosti in uporabe informacij s strani medijev, se cena ponovne uporabe ne zaračuna«.

K predlaganemu novemu 6. odst. 34.a člena ZDIJZ:

Določba je nekoliko ponesrečena, ker se sklicuje na seznam iz 2. odst. tega člena, pri čemer 2. odst. niti ne omeni nobenega seznama. Poleg tega ni jasno, kdo predlaga komu, da se uvrsti in na kateri seznam naj se uvrsti.

K predlaganemu novemu 7. odst. 34.a člena:

IP meni, da 4. alineja tega odstavka ne sodi v sklop ostalih možnih pogojev, ker gre vsebinsko že za izjemo od prostega dostopa, ki je že urejena v 1. odst. 6. člena ZDIJZ. **Zato ni jasno, kdaj bi v praksi takšen pogoj lahko sploh prišel v poštev, dikcija te alineje je torej nejasna in nepotrebna, zato predlagamo črtanje.** Glede ostalih možnih pogojev IP nima pripomb in pozdravlja odločitev predlagatelja, da se pogoji zapišejo že neposredno v zakon.

#### **K 17. členu predloga ZDIJZ-E**

K predlaganemu novemu 3.odst. 36. člena:

IP ne dvomi, da je besedilo »na podlagi drugega odstavka 34.a člena tega zakona« ostalo v tem odstavku po pomoti. Takšna določba bi namreč pomenila, da so pogoje in kriterije za oblikovanje cene dolžni objaviti le tisti organi, ki smejo zaračunavati ceno, višjo od mejnih stroškov, ne pa tudi ostali organi. To pa zagotovo, zlasti tudi glede na obrazložitev k temu odstavku, ni bil namen predlagatelja ZDIJZ-E. Vsekakor bi obveznost objave morala veljati za vse organe zavezance po ZDIJZ.

#### **K 19. členu predloga ZDIJZ-E**

K predlaganemu novemu 1. odst. 36.b člena ZDIJZ

IP meni, da je doba 10 let odločno predolga. Kot izhaja tudi iz Priporočila Komisije z dne 27.10.2011 o digitalizaciji in spletni dostopnosti kulturnega gradiva ter njegovi digitalni hrampi (2011/711/EU), ki naj bi jo pri implementaciji direktive upoštevalo ministrstvo, se primarno priporoča, da so sporazumi za digitalizacijo javno dostopnega gradiva neizključni. To pomeni, da lahko tudi drugi zasebni partnerji isto gradivo digitalizirajo pod primerljivimi pogoji. Da bi zasebni partnerji lahko amortizirali svoje naložbe, se sicer lahko določi **obdobje za prednostno komercialno uporabo ali prednostno komercialno izkoriščanje (kar ni isto kot izključnost uporabe)**. To obdobje mora biti omejeno in čim krajše, da se spoštuje načelo, po katerem mora biti javno dostopno gradivo javno dostopno tudi po digitalizaciji. Obdobje prednostne uporabe glede na navedena Priporočila **ne sme biti daljše od 7 let brez možnosti podaljšanja** (glej recital 9 Priporočila in 2. člen Aneksa 1 k Priporočilu), sporazumi pa morajo biti v celoti v skladu s pravili EU o konkurenci, **njihova vsebina pa v celoti dostopna javnosti** (glej 4. člen Aneksa 1 k Priporočilom). **V zvezi s slednjim IP poudarja, da je smisel dopuščanja izključnosti sporazumov pri digitalizaciji vsebin kulturnih ustanov v zasledovanju interesa javnosti – da bi javnost čim prej imela čim širši dostop do kakovostnih digitaliziranih gradiv.** Zato bi javnost morala imeti tudi možnost preveriti, kakšne dogovore so v zvezi z digitalizacijo gradiv sklenile kulturne ustanove.

K predlaganemu novemu 2. odst. 36.b člena ZDIJZ

Iz že navedenih Priporočil Komisije 2011/711/EU (glej recital 13 ter 5.c člen Priporočil in 6. alinejo 6. člena Aneksa 1 k Priporočilom), kakor tudi iz priporočil ePSI platforme (<http://www.epsiplatform.eu/sites/default/files/Public%20Sector%20Information%20in%20Cultural%20Heritage%20Institutions.pdf>, glej str. 23 in 24), izhaja, da je treba preprečiti omejevanje dostopa do del, ki so sicer v javni domeni, vendar se s pogodbami o digitalizaciji dostop do njih omeji. Glede na to, da je cilj in smisel spodbujanja javno-zasebnih partnerstev pri digitalizaciji gradiv čim boljša in širša dostopnost teh gradiv, bi moral navedeno spodbujati tudi ZDIJZ. Posledično je smiselno vključiti prepoved postavljanja dodatnih pogojev ali omejevanja dostopa oz. ponovne uporabe s tehničnimi sredstvi del, ki so sicer v javni domeni.

IP na podlagi vsega navedenega meni, da je predloženi predlog ZDIJZ-E v večjem delu sicer ustrezen in pomeni napredek za razvoj trga ponovne uporabe v RS, vendar v nekaterih delih pomeni velik korak nazaj in direktive niti ne prenaša ustrezno v slovenski pravni red. Seveda smo pripravljene podati mnenje k popravljenemu oziroma dopolnjenemu predlogu zakona.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec  
Mojca Prelesnik, univ.dipl.prav.,  
Informacijska pooblaščenka

Poslati:

- Naslovniku po elektronski pošti na naslov: [gp.mju@gov.si](mailto:gp.mju@gov.si)
- arhiv, tu.