

# NORMATIVNI OKVIR ODPRTIH PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA

MARJAN KOS,<sup>1</sup> JAKA KUKAVICA,<sup>1</sup> MATIJA DAMJAN,<sup>2</sup>  
LUCIJA STROJAN,<sup>2</sup> KATJA ŠTEMBERGER BRIZANI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, Slovenija  
marjan.kos@pf.uni-lj.si, jaka.kukavica@pf.uni-lj.si

<sup>2</sup> Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, Slovenija  
matija.damjan@pf.uni-lj.si, lucija.strojan@pf.uni-lj.si, katja.stembergerbrizani@pf.uni-lj.si

Poglavje obravnava pravno ureditev na področju odprtih podatkov, prostorskih informacij in neosebnih podatkov v pravu Evropske unije, kot jo vzpostavljajo Uredba 2018/1807, Direktiva 2019/1024 in Direktiva INSPIRE. Predstavljene so njihove ključne materialnopravne rešitve, cilji ter izbrana vprašanja razlage posameznih določb, pomembna za razumevanje obveznosti držav članic. Poseben poudarek je namenjen njihovim pravnim učinkom v slovenskem pravnem redu ter vprašanjem nacionalne implementacije, vključno z izbranimi ustavnopravnimi vidiki. Poglavje osvetli tudi razmerje obravnavanih aktov do drugih pravnih virov EU s področja podatkov, zlasti varstva osebnih podatkov in novega evropskega okvira upravljanja podatkov.

DOI

[https://doi.org/  
10.18690/um.fov.2.2026.1](https://doi.org/10.18690/um.fov.2.2026.1)

ISBN

978-961-299-114-2

## Ključne besede:

odprti podatki,  
neosebni podatki,  
prostorske informacije,  
ponovna uporaba  
informacij javnega sektorja,  
INSPIRE,  
obveznosti držav članic,  
nacionalna implementacija,  
upravljanje podatkov v EU



Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru

DOI  
[https://doi.org/  
10.18690/um.fov.2.2026.1](https://doi.org/10.18690/um.fov.2.2026.1)

ISBN  
978-961-299-114-2

**Keywords:**

open data,  
non-personal data,  
spatial information,  
reuse of public sector data,  
INSPIRE,  
obligations of member  
states,  
national implementation,  
EU data governance

# THE NORMATIVE FRAMEWORK OF OPEN DATA IN THE PUBLIC SECTOR

MARJAN KOS,<sup>1</sup> JAKA KUKAVICA,<sup>1</sup> MATIJA DAMJAN,<sup>2</sup>  
LUCIJA STROJAN,<sup>2</sup> KATJA ŠTEMBERGER BRIZANI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> University of Ljubljana, Faculty of Law, Ljubljana, Slovenia  
[marjan.kos@pf.uni-lj.si](mailto:marjan.kos@pf.uni-lj.si), [jaka.kukavica@pf.uni-lj.si](mailto:jaka.kukavica@pf.uni-lj.si)

<sup>2</sup> University of Ljubljana, Faculty of Law, Institute of Comparative Law, Ljubljana,  
Slovenia  
[matija.damjan@pf.uni-lj.si](mailto:matija.damjan@pf.uni-lj.si), [lucija.strojan@pf.uni-lj.si](mailto:lucija.strojan@pf.uni-lj.si),  
[katja.stembergerbrizani@pf.uni-lj.si](mailto:katja.stembergerbrizani@pf.uni-lj.si)

This chapter addresses the legal regulation of open data, spatial information, and non-personal data in European Union law, as established by Regulation 2018/1807, Directive 2019/1024, and the INSPIRE Directive. It presents the main substantive legal solutions, objectives, as well as points out specific issues related to the interpretation of individual provisions, which are important to properly understand the obligations of Member States. Particular emphasis is placed on their legal effects in the Slovenian legal order, and on issues of national implementation, including selected constitutional aspects of implementation. The chapter also highlights the relationship between the acts in question and other EU legal acts in the field of data regulation, in particular the protection of personal data and the new European data management framework.



University of Maribor Press

## 1 Uvod

Regulacija odprtih podatkov, prostorskih informacij in prostega pretoka neosebnih podatkov se je v zadnjem desetletju uveljavila kot eno najhitreje razvijajočih se področij prava Evropske unije. Širši okvir regulacije podatkov v EU tvorijo predvsem Uredba (EU) 2018/1807 o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji, Direktiva (EU) 2019/1024 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja, Direktiva 2007/2/ES o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE), Splošna uredba o varstvu podatkov (SUVP oziroma *GDPR*), Uredba (EU) 2022/868 o upravljanju podatkov (*Data Governance Act*) ter Uredba (EU) 2023/2854 o podatkih (*Data Act*). Navedeni akti zasledujejo cilj vzpostavitve celovitega in koherentnega pravnega režima za obdelavo, dostopnost, standardizacijo in ponovno uporabo različnih vrst podatkov.

V tem poglavju obravnavamo ključne vsebinske rešitve, ki jih prinašajo Uredba 2018/1807, Direktiva 2019/1024 in Direktiva INSPIRE, ter njihovo razmerje do drugih aktov prava EU. Podrobnejša obravnava teh treh aktov je posledica njihovega proučevanja v okviru ciljnega raziskovalnega projekta »NOPSIS: Normativna in Organizacijska analiza področja odprtih Podatkov v Sloveniji«. Izbor aktov je smiseln tudi iz vsebinskih razlogov: Ti akti tvorijo nekatere izmed ključnih normativnih temeljev za vzpostavitev enotnega evropskega podatkovnega prostora. Pri tem se analiza osredotoča na pomen posameznih določb, njihovo notranjo usklajenost ter pravne učinke v nacionalnem pravnem redu. Med drugim obravnava širši ustavnopravni kontekst ter nekatera bistvena teoretična vprašanja, povezana z vprašanjem upravljanja s podatki v EU.

V skladu z navedenimi izhodišči prvi del prispevka obravnava Uredbo o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov, drugi del Direktivo o odprtih podatkih, tretji pa Direktivo INSPIRE.

## 2 Uredba (EU) 2018/1807 o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji

Evropska unija (v nadaljevanju: EU) je 14. novembra 2018 sprejela Uredbo (EU) 2018/1807 Evropskega parlamenta in Sveta, ki določa okvir za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji (v nadaljevanju: Uredba 2018/1807<sup>1</sup>). Uredba 2018/1807 je začela veljati 18. decembra 2018, uporabljati pa se je začela 28. maja 2019. Omogoča prost pretok elektronskih podatkov, ki niso osebni, čez meje in IT sisteme znotraj EU ter odpravlja omejitve glede njihovega shranjevanja in obdelave na določeno geografsko območje ali ozemlje (lokalizacija podatkov), razen v primerih, ko gre za vprašanje javne varnosti. S tem Uredba 2018/1807 predstavlja konkretizacijo in natančnejšo področno ureditev nekaterih temeljnih (ekonomskih) svoboščin prava EU, ki so določene v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU<sup>2</sup>), še posebej svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU) in svobode ustanavljanja (člen 49 PDEU).<sup>3</sup> Uredba 2018/1807 se nanaša na obdelavo neosebnih podatkov, tj. podatkov, ki se v skladu z določbami Splošne uredbe o varstvu podatkov (Uredba (EU) 2016/679, v nadaljevanju: SUVP<sup>4</sup>) ne štejejo za osebne podatke, ker niso povezani z določenim ali določljivim posameznikom.<sup>5</sup> Glavni cilj Uredbe 2018/1807 je olajšati čezmejno poslovanje v EU, ustvariti enoten notranji trg za storitve shranjevanja in obdelave podatkov ter spodbujati inovativnost in konkurenčne cene teh storitev za podjetja, potrošnike in javne uprave.<sup>6</sup>

Uredba 2018/1807 nalaga državam članicam, da razveljavijo vse neutemeljene lokalizacijske zahteve v nacionalnih pravnih redih do 30. maja 2021, nemudoma obvestijo Evropsko komisijo (v nadaljevanju tudi: Komisija) o uvedbi morebitnih novih zahtev glede lokalizacije podatkov, ali Komisijo obvestijo o tistih, za katere menijo, da so upravičene iz razloga javne varnosti. Države članice morajo vzpostaviti nacionalno enotno spletno informacijsko točko, ki zajema vse posodobljene zahteve glede lokalizacije podatkov, ter imenovati enotno kontaktno točko za stik in

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2018/1807 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji, UL L 303, 28.11.2018, str. 59–68.

<sup>2</sup> UL C 202, 7.6.2016, str. 1–388.

<sup>3</sup> Glej, npr., uvodni izjavi 3–4 Uredbe 2018/1807.

<sup>4</sup> Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4.5.2016, str. 1–88.

<sup>5</sup> Glej opredelitev osebnega podatka v členu 4 SUVP.

<sup>6</sup> Glej *EUR-Lex, Prost pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji* <https://eur-lex.europa.eu/SL/legal-content/summary/free-flow-of-non-personal-data-in-the-european-union.html> (dostopano 10. marca 2025).

sodelovanje z enotnimi kontaktnimi točkami v drugih državah članicah in Evropsko komisijo, zlasti v zvezi s prošnjami za pomoč.<sup>7</sup>

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) je 20. junija 2019 sprejela Uredbo o izvajanju Uredbe (EU) o okviru za prosti pretok neosebnihih podatkov v Evropski uniji (v nadaljevanju: Uredba o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807<sup>8</sup>), ki je začela veljati 22. junija 2019. Ta uredba določa pristojne organe za izvajanje Uredbe 2018/1807 v Republiki Sloveniji, za enotno kontaktno točko določa ministrstvo, pristojno za informacijsko družbo (tj. Ministrstvo za digitalno preobrazbo, v nadaljevanju: MDP) in mu nalaga vzpostavitev spletne informacijske točke ter predpisuje obveznost pristojnih organov, da MDP posredujejo vse potrebne informacije o zahtevah glede lokalizacije podatkov ter roke, v katerih mora MDP Evropsko komisijo obvestiti o teh informacijah, o podatkih enotne kontaktne točke in naslovu spletne informacijske točke. Drugi izvedbeni akti v Republiki Sloveniji na tem področju niso bili sprejeti.

V nadaljevanju pregledno in kritično predstavimo bistvene vsebinske rešitve, ki je v pravni red EU vnesla Uredba 2018/1807 ter načine, na katere jih je v slovenskem pravnem redu udejanil slovenski normodajalec.

## 2.1 Področje uporabe Uredbe (EU) 2018/1807

Uredba 2018/1807 v členu 2 opredeljuje področje, na katerem se določbe Uredbe uporabljajo. Z drugimi besedami, člen 2 opredeljuje dejanska stanja, v katerih so preostale določbe Uredbe 2018/1807 uporabljive in jih morajo torej pristojni organi držav članic spoštovati. Člen 2 uvaja tako personalne kot tudi materialne omejitve uporabljivosti Uredbe 2018/1807.

Prva pomembnejša določba člena 2 omejuje uporabljivost Uredbe 2018/1807 v personalnem smislu. V prvem odstavku opredeljuje pravna razmerja, za katera se ta uredba uporablja in v zvezi s tem določa, da se Uredba 2018/1807 uporablja le za

---

<sup>7</sup> Prav tam.

<sup>8</sup> Ur. l. RS, št. 39/19.

razmerja, v katerih se elektronski neosebni podatki<sup>9</sup> obdelujejo<sup>10</sup> bodisi kot storitev za uporabnike,<sup>11</sup> ki imajo prebivališče ali sedež v Uniji bodisi storitev izvaja oseba (fizična ali pravna), ki ima prebivališče ali sedež v Uniji, za lastne potrebe. Za ostale situacije, v katerih prihaja do obdelave neosebnih podatkov, se Uredba 2018/1807 ne uporablja.

Poleg omenjene personalne omejitve uporabljivosti Uredbe 2018/1807 pa člen 2 v drugem in tretjem odstavku omejuje uporabljivost uredbe tudi v materialnem smislu. V drugem odstavku člen 2 namreč ureja uporabljivost Uredbe 2018/1807 v situacijah, ko se obdelujejo osebni in neosebni podatki kot del istega podatkovnega niza (t.i. mešani podatkovni nizi, ki so sestavljeni iz osebnih in neosebnih podatkov). Za take situacije Uredba 2018/1807 določa, da se uporablja samo za tisti del podatkovnega niza, ki obsega neosebne podatke, glede dela podatkovnega niza, ki obsega osebne podatke, pa se uporabljajo določbe SUVP. V primeru neločljive povezanosti osebnih in neosebnih podatkov v podatkovnem nizu Uredba 2018/1807 ne posega na področje uporabe SUVP.<sup>12</sup>

Nazadnje, člen 2 v tretjem odstavku določa, da se Uredba 2018/1907 ne uporablja za dejavnosti, ki ne spadajo na področje uporabe prava Unije. Ta izjema odpira izrazito kompleksna in večplastna vprašanja narave in razlage prava EU ter njegovega dometa. Sodišče EU (v nadaljevanju: SEU) sicer te določbe Uredbe 2018/1807 še ni razlagalo, je pa razlagalo sorodne določbe v drugih pravnih aktih Unije, ki prav tako izključujejo uporabo teh pravnih aktov za dejavnosti, “ki ne spadajo na področje prava Unije”. V tem smislu je najpomembnejša in Uredbi 2018/1807 najbolj sorodna sodna praksa SEU, kjer je Sodišče razlagalo pomen podobne določbe v členu 2(2)(a) SUVP<sup>13</sup> in podobne določbe v členu 3(2) danes neveljavne Direktive 95/46/ES,<sup>14</sup> predhodnice SUVP. Iz omenjene sodne prakse

---

<sup>9</sup> Člen 3 Uredbe v točki 1 opredeljuje pojem ‘podatkov’ kot “podatke, ki niso osebni podatki, kakor so opredeljeni v točki (1) člena 4 [SUVP]”.

<sup>10</sup> Člen 3 Uredbe v točki 2 opredeljuje pojem ‘obdelave’ kot “vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi s podatki ali nizi podatkov v elektronski obliki z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priklic, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje”.

<sup>11</sup> Člen 3 Uredbe v točki 7 opredeljuje pojem ‘uporabnika’ kot vsako “fizično ali pravno osebo, vključno z javnim organom ali osebo javnega prava, ki uporablja ali naroči storitev obdelave podatkov”.

<sup>12</sup> To izhaja tudi iz recitala oz. uvodne izjave 8 Uredbe.

<sup>13</sup> Prečiščeno besedilo relevantnega dela člena se glasi: »Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov in okviru dejavnosti zunaj področja uporabe prava Unije.«

<sup>14</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov; UL L 281, 23/11/1995, str. 31–50. Prečiščeno besedilo

izhajata predvsem dva vidika, ki ju je potrebno upoštevati pri razlagi pojma “dejavnosti, ki ne spadajo na področje uporabe prava Unije”.

Prvič, SEU to izjemo od uporabljivosti pravnih aktov EU razlaga izrazito in izrecno ozko.<sup>15</sup> To pomeni, da jo razlaga na način, ki zagotavlja, da pod področje uporabe omenjenih aktov spada čim širši obseg dejavnosti in se, posledično, obseg uporabljivosti Uredbe 2018/1807 karseda razširi. SEU je tako že odločilo, da “sklicevanje na pravno podlago iz člena 100 A Pogodbe [danes člen 114 PDEU, ki je pravna podlaga za sprejetje Uredbe 2018/1807] ne predvideva obstoja dejanske zveze s prostim gibanjem med državami članicami v vsakem primeru, predvidenem z aktom, ki temelji na tej pravni podlagi.”<sup>16</sup> Nadalje je pojasnilo, da “je za upravičeno sklicevanje na pravno podlago iz člena 100 A [danes člen 114 PDEU] Pogodbe bistveno, da je dejanski cilj akta, sprejetega na tej podlagi, izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga.”<sup>17</sup> Razlog za to je v tem, da “uporaba [pravnega akta] ne more biti odvisna od vprašanja, ali so dejanska stanja v postopkih v glavni stvari zadostno povezana z izvrševanjem temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, in zlasti, v navedenih zadevah, s prostim gibanjem delavcev. Na podlagi drugačne razlage bi meje področja uporabe [pravnega akta] postale posebej negotove in naključne, kar bi bilo v nasprotju z njenim bistvenim ciljem [...]”<sup>18</sup> V skladu s tem je SEU npr. že odločilo, da je treba šteti, da “na področje prava Unije” spada dejavnost, ki ne pomeni opravljanja gospodarske dejavnosti, ampak gre za prostovoljsko ali versko dejavnost.<sup>19</sup>

Drugič, SEU to izjemo razlaga v skladu z načelom *ejusdem generis*. To pomeni, da je treba za drugi pododstavek tretjega odstavka člena 2 Uredbe 2018/1807 šteti, da je njegov namen “opredeliti obseg izjeme, določene v tej določbi, tako da ta izjema velja samo za dejavnosti, ki so v njej izrecno navedene ali ki jih je mogoče razvrstiti v isto kategorijo.”<sup>20</sup> Torej je treba obravnavano izključitev uporabljivosti Uredbe

---

relevantnega dela člena se glasi »Ta direktiva se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov med dejavnostjo, ki ne sodi na področje uporabe zakonodaje Skupnosti, kot so tiste, opredeljene v naslovih V in VI Pogodbe o Evropski uniji, in v vsakem primeru v postopkih obdelave v zvezi z javno varnostjo, obrambo, državno varnostjo (vključno z gospodarsko blaginjo države, kadar se postopek obdelave nanaša na zadeve državne varnosti) in pri dejavnostih države na področju kazenskega prava.«

<sup>15</sup> Glej zadevo C-272/19, *VQ proti Land Hessen* EU:C:2020:535, točka 68.

<sup>16</sup> Zadeve C-465/00, C-138/01 in C-139/01, *Österreichischer Rundfunk in drugi* EU:C:2003:294, točka 41.

<sup>17</sup> Prav tam.

<sup>18</sup> Prav tam, točka 42. Glej tudi zadevo C-272/19 *VQ v Land Hessen* EU:C:2020:535, točka 66.

<sup>19</sup> Zadeva C-101/01, *Bodil Lindqvist* EU:C:2003:596, točka 45.

<sup>20</sup> Ibid, točka 44.

2018/1807 za tiste dejavnosti, ki “ne spadajo na področje uporabe prava Unije,” razlagati na način, da se izključitev uporabljivosti nanaša zgolj na področje “zakon[ov] in drug[ih] predpis[ov] v zvezi z notranjo organizacijo držav članic, ki določajo prenos pristojnosti in pooblastil za obdelavo podatkov brez pogodbenih plačil zasebnih strank na javne organe in osebe javnega prava” ter na “zakone in druge predpise držav članic, ki določajo izvajanje teh pooblastil in pristojnosti.” V zadevi *VQ proti Land Hessen* je SEU šlo še dlje in je pri razlagi podobne izključitvene določbe v SUVP izpostavilo, da je za izključitev uporabljivosti SUVP glede dejavnosti, ki ne spadajo v domet prava EU, “[n]ujno [...], da je ta dejavnost med tistimi, ki so izrecno navedene v navedeni določbi, ali da jo je mogoče uvrstiti v isto kategorijo kot te dejavnosti.”<sup>21</sup> V povezavi s tem gre opozoriti tudi na recital oz. uvodno izjavo (12), ki prav tako poudarja, da Uredba 2018/1807 ne bi smela vplivati na obdelavo podatkov, če se ta izvaja kot del dejavnosti, ki ne spada na področje uporabe prava Unije, pri čemer pa recital izrecno izpostavlja, “da v skladu s členom 4 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.” Takšna “generalizacijska razlaga”<sup>22</sup> klavzule o izključitvi uporabnosti Uredbe 2018/1807 na področjih, ki ne spadajo na področje prava Unije torej pomeni, da so iz področja uporabe Uredbe 2018/1807 izključene zgolj dejavnosti, ki se nanašajo na, ali so sorodne tistim, navedenim v izjemi iz drugega pododstavka člena 2(3).

Razumevanje opredelitve področja uporabljivosti Uredbe 2018/1807 je ključno za celostno razumevanje Uredbe, saj na tistih področjih, na katerih se Uredba 2018/1807 ne uporablja, državam članicam ni treba spoštovati vsebinskih zahtev Uredbe, tj. ni potrebno odpraviti lokalizacijskih zahtev (člen 4(1) Uredbe 2018/1807), niti treba izpolnjevati drugih obveznosti, ki jih nalaga ta Uredba, kot so obveznost obveščanja Komisije glede na novo uvedenih lokacijskih zahtev (člen 4(2) Uredbe 2018/1807), odprava obstoječih lokalizacijskih zahtev (člen 4(3) Uredbe 2018/1807) in zagotavljanje javne dostopnosti podrobnosti o zahtevah glede lokalizacije podatkov (člen 4(4) Uredbe 2018/1807).

---

<sup>21</sup> C-272/19 *VQ v Land Hessen* EU:C:2020:535, točka 70.

<sup>22</sup> Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Macieja Szpunarja v zadevi C-33/22, *Österreichische Datenschutzbehörde* EU:C:2023:397, točke 50–80.



## 2.2 Prepoved lokalizacijskih zahtev

Poglavitno regulatorno rešitev urejanja neosebnihi podatkov Uredba 2018/1807 vsebuje v členu 4, ki v bistvenem določa okvir za prosti pretok neosebnihi podatkov v EU. Na eni strani Uredba 2018/1807 v členu 4 od držav članic terja odstranitev obstoječih lokalizacijskih zahtev v nacionalnih pravnih redih, prepoveduje uvedbo novih lokalizacijskih zahtev in hkrati državam članicam nalaga druge s prepovedjo lokalizacijskih zahtev povezane obveznosti.

### 2.2.1 Splošna prepoved lokalizacijskih zahtev

Člen 4(1) Uredbe 2018/1807 je osrednji člen celotnega pravnega akta in vsebuje ključno rešitev, ki jo ta uredba uvaja: splošna prepoved zahtev glede lokalizacije podatkov. Vsebuje tri elemente, ki jih obravnavamo v nadaljevanju: (i) prepoved zahtev glede lokalizacije podatkov; (ii) uvedba izjeme od prepovedi na podlagi javne varnosti in (iii) zahteva, da je sklicevanje na tako izjemo skladno z načelom sorazmernosti.

#### 2.2.1.1 Prepoved zahtev glede lokalizacije podatkov

Glede razumevanja prvega (in hkrati najpomembnejšega) izmed navedenih elementov člena 4(1), tj. uvedbe prepovedi zahtev glede lokalizacije podatkov, je bistvena določba člena 3(5) taiste Uredbe, ki določa, da zahteva glede lokalizacije podatkov *“pomeni kakršno koli obveznost, prepoved, pogoj, omejitev ali drugo zahtevo, ki je določena v zakonih ali drugih predpisih države članice ali izhaja iz splošne in dosledne administrativne prakse v državi članici in osebah javnega prava, vključno s tistimi, povezanimi z javnim naročanjem, brez poseganja v Direktivo 2014/24/EU,<sup>23</sup> in ki določa, da mora obdelava podatkov potekati na ozemlju določene države članice ali omejuje obdelavo podatkov v drugi državi članici.”*

To opredelitev zahtev po lokalizaciji podatkov lahko razčlenimo na več medsebojno povezanihi vidikov, ki opredeljujejo vsebino in obseg obveznosti, ki jih Uredba 2018/1807 nalaga državam članicam. Prvič, iz navedene opredelitve izhaja, da so

---

<sup>23</sup> Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, UL L 94, 28.3.2014, str. 65–242.

prepovedane tako zahteve, da se morajo neosebni podatki obdelovati na ozemlju neke države članice, kot tudi omejitve glede obdelave podatkov v kateri koli drugi državi članici. Republika Slovenija tako, npr., ne sme zahtevati, da se neosebni podatki obdelujejo na ozemlju Republike Slovenije, hrkati pa ne sme zahtevati, da se podatki ne obdelujejo na ozemlju druge države članice, npr., Republike Hrvaške.

Drugič, iz navedene opredelitve zahteve po lokalizaciji podatkov izhaja, da se prepoved zahtev po lokalizaciji nanaša na *obdelavo* podatkov. Pojem obdelave podatkov je prav tako opredeljen v členu 3 Uredbe 2018/1807, ki določa, da obdelava podatkov “*pomeni vsako dejanje ali niz dejanj, ki se izvaja v zvezi s podatki ali nizi podatkov v elektronski obliki z avtomatiziranimi sredstvi ali brez njih, kot je zbiranje, beleženje, urejanje, strukturiranje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priključitev, vpogled, uporaba, razkritje s posredovanjem, razširjanje ali drugačno omogočanje dostopa, prilagajanje ali kombiniranje, omejevanje, izbris ali uničenje.*” Uredba 2018/1807 v recitalu oz. uvodni izjavi 17 v zvezi s tem prav tako navaja, da je za namene določb te uredbe treba razumeti obdelavo podatkov “v najširšem smislu ter vključevati uporabo vseh vrst informacijskih sistemov, ne glede na to, ali se nahajajo v prostorih uporabnika ali se oddajo v zunanje izvajanje ponudniku storitev. Zajemati bi morala obdelavo podatkov na različnih ravneh intenzivnosti, od shranjevanja podatkov (infrastruktura kot storitev (IaaS)) do obdelave podatkov na platformah (platforma kot storitev (PaaS)) ali v aplikacijah (programska oprema kot storitev (SaaS)).”

Tretjič, prepoved zahtev po lokalizaciji podatkov se ne nanaša zgolj na lokalizacijske zahteve, ki so določene v zakonih ali kakršnih koli drugih predpisih, ampak tudi na vsakršno zahtevo, ki morebiti izhaja “iz splošne in dosledne administrativne prakse”. Z vidika implementacije oz. spoštovanja obveznosti, ki jih Uredba 2018/1807 nalaga državam članicam, je ta poudarek še posebej pomemben, saj od držav članic ne terja le spoštovanja prepovedi lokalizacijskih zahtev v svoji zakonodajni in širši normodajni dejavnosti, ampak tudi na dejanski ravni administrativne oz. upravne prakse, ki ne sme odražati “splošne in dosledne prakse” obdelovanja neosebnih podatkov izključno na ozemlju Republike Slovenije. V oceno, ali gre za administrativno prakso obdelovanja podatkov, ki je “splošna” in “dosledna”, so vključeni ne le oblastni organi države članice, ampak zgoraj navedena opredelitev lokalizacijskih zahtev vključuje tudi vse “oseb[e] javnega prava, vključno s tistimi, povezanimi z javnim naročanjem brez poseganja v Direktivo 2014/24/EU.”

### 2.2.1.2 Izjema javne varnosti

Prepoved lokalizacijskih zahtev v pravnih redih držav članic ni absolutna, saj člen 4(1) vključuje izjemo, ki državam članicam dovoljuje uvajanje ali ohranjanje lokalizacijskih zahtev, če so te “utemeljene na podlagi javne varnosti.” Uvodne izjave oz. recitali Uredbe 2018/1807 to izjemo nekoliko podrobneje pojasnjujejo. Uvodna izjava 18 tako navaja, da so lokalizacijske zahteve prepovedane, “razen če so utemeljene iz razlogov javne varnosti, kot je opredeljeno s pravom Unije, zlasti v smislu člena 52 PDEU [...]”<sup>24</sup> Nadalje, uvodna izjava 19 podrobneje pojasnjuje pomen pojma “javne varnosti”:

*“Pojem „javne varnosti“ v smislu člena 52 PDEU in kot ga razlaga Sodišče, zajema tako notranjo kot zunanjo varnost države članice ter vprašanja varnosti ljudi, zlasti za olajšanje preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj. Predpostavlja obstoj dejanske in dovolj resne grožnje, ki vpliva na enega od temeljnih interesov družbe, kot je ogrožanje delovanja institucij in temeljnih javnih služb ter preživetja prebivalstva, pa tudi tveganje resnih motenj v zunanjih odnosih ali v mirnem sobivanju narodov oziroma grožnjo vojaškim interesom.”*

Kadar koli država članica torej želi uvesti novo lokalizacijsko zahtevo, ali ohraniti obstoječo, mora svojo odločitev upravičiti v luči zgornjega razumevanja pojma javne varnosti. Ker gre za izjemo od splošnega pravila prepovedi lokalizacijskih zahtev, je treba takšno izjemo v skladu s splošnimi razlagalnimi pravili v pravu razlagati ozko.<sup>25</sup> Navedena uvodna izjava tako izrecno izpostavlja, da so izjeme na podlagi javne varnosti upravičene le takrat, kadar obstaja “dejanska in dovolj resna grožnja” za temeljni interes družbe. Povedano drugače, pavšalno sklicevanje na razloge javne varnosti ne bo predstavljalo upravičene izjeme od prepovedi lokalizacijskih zahtev. Prav tako sklicevanje držav članic na abstraktne, potencialne, malo neverjetne ali celo manjše grožnje za javno varnost odstopa od splošnega pravila prepovedi zahtev lokalizacije ne bo upravičilo, ampak bi država članica s tem kršila svoje obveznosti po pravu EU.

<sup>24</sup> Člen 52 PDEU v svojem prvem odstavku določa: “Določbe tega poglavja in ukrepi, sprejeti v skladu z njimi, ne vplivajo na uporabo določb zakonov ali drugih predpisov, ki predvidevajo posebno obravnavo tujih državljanov zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.”

<sup>25</sup> Glej npr. zadeva C-326/07, *Komisija proti Italiji* EU:C:2009:193, točki 69–70; zadeva C-355/98, *Komisija proti Belgiji* EU:C:2000:113, točka 28.

Tej analizi izjeme javne varnosti, ki jo izrecno določa člen 4(1) Uredbe 2018/1807, pa vendarle gre dodati, da je odločitev evropskega zakonodajalca, da v besedilu Uredbe 2018/1807 izrecno omeji možnost držav članic, da odstopijo od prepovedi lokalizacije podatkov zgolj na podlagi razlogov povezanih z javno varnostjo, ustavnopravno vprašljiva. Uredba 2018/1807 namreč predstavlja konkretizacijo določb ustanovnih pogodb EU, specifično določb PDEU o svobodi ustanavljanja (člen 49 PDEU) in svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU). To izhaja tudi iz pravne podlage za sprejem Uredbe 2018/1807, tj. člena 114 PDEU, ki daje zakonodajalcu EU pristojnosti sprejemati pravne akte, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.<sup>26</sup> Uredba 2018/1807 izjemo javne varnosti utemelji v členu 52 PDEU. Ta se sicer nanaša na svobodo ustanavljanja in določa, da ukrepi, ki jih sprejema evropski zakonodajalec, ne vplivajo na uporabo zakonov ali drugih predpisov držav članic, ki predvidevajo posebno obravnavo tujih državljanov zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Člen 62 PDEU razširja taiste razloge na podlagi katerih lahko države članice ustavnopravno skladno omejijo svobode ustanavljanja tudi na svobodo opravljanja storitev. Z drugimi besedami, člena 52 in 62 PDEU na ustavnopravni ravni dopuščata državam članicam odstop od pravil EU povezanih s svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev, izraz katerih je Uredba 2018/1807, če je takšen odstop utemeljen ne zgolj iz razlogov javne varnosti (kot je določeno v Uredbi 2018/1807), ampak tudi iz razlogov javnega reda ali javnega zdravja.<sup>27</sup> Ožja določitev upravičenih razlogov za omejitev omenjenih ekonomskih svoboščin v aktih sekundarnega prava EU je v nekaterih izjemnih primerih sicer lahko dopustna,<sup>28</sup> vendar pri Uredbi 2018/1807 ne gre za tak primer. Iz navedenega razloga bi bilo mogoče sklepati, da lahko države članice uvedejo ali ohranijo lokalizacijske zahteve, ki so upravičene ne zgolj iz razlogov javne varnosti, ampak tudi javnega reda ali javnega zdravja.

---

<sup>26</sup> Glej preambulo Uredbe 2018/1807.

<sup>27</sup> Catherine Barnard in Daniel Sarmiento, 'Free movement of legal persons and the provision of services' v Catherine Barnard in Steve Peers (ur), *European Union Law* (3. izd, Oxford University Press 2020) 455; Niamh Nic Shuibhne, 'Exceptions to the free movement rules' v Catherine Barnard in Steve Peers (ur), *European Union Law* (3. izd, Oxford University Press 2020) 515; Jonathan Tomkin, 'Article 52' v Kellerbauer, Klamert in Tomkin (ur), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2. izd, zv. II: *Treaty on the Functioning of the European Union* (Oxford University Press 2024) 1103.

<sup>28</sup> Tj. še posebej kadar "zadevna določba sekundarnega prava [...] zgolj povzema ustaljeno sodno prakso [Sodišča EU]". Glej zadeva C-593/13, *Rina Services in drugi* EU:C:2015:399, točka 40.

### 2.2.1.3 Načelo sorazmernosti

Končno, vsakršno uveljavljanje izjeme od prepovedi lokalizacijskih zahtev mora biti skladno z ustavnopravnim načelom sorazmernosti. To pomeni, da morajo biti obseg in vsebina zahtev po lokalizaciji take, da lahko dosežejo cilje povezane z javno varnostjo ki jih zasledujejo, in da ne gredo onkraj tega, kar je za dosego opredeljenih ciljev potrebno.<sup>29</sup> Načelo sorazmernosti, ki mora biti spoštovano pri sklicih na izjemo javne varnosti, opredeljuje tudi besedilo Uredbe 2018/1807 v uvodni izjavi 19, ko določa, da “[v] skladu z načelom sorazmernosti bi morale biti zahteve glede lokalizacije podatkov, ki so utemeljene z razlogi javne varnosti, primerne za uresničitev zastavljenega cilja in ne bi smele presegati tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.”

### 2.2.2 Prepoved uvajanja novih lokalizacijskih zahtev

Uredba 2018/1807 v členu 4(2) obvezuje države članice, da “Komisijo nemudoma obvestijo o vsakem osnutku akta, s katerim se uvaja nova zahteva glede lokalizacije podatkov ali spreminja obstoječa zahteva glede lokalizacije podatkov.” Pri tem je za razumevanje te obveznosti pomembna določba člena 3 Uredbe 2018/1807, ki pojem “osnutek akta” opredeljuje kot “besedilo, oblikovano z namenom, da bo sprejeto kot zakon ali drug splošni predpis, pri čemer je besedilo v fazi priprave, v kateri se lahko še vedno bistveno spremeni.” Obvestilo Komisiji mora biti izvedeno skladno s postopkom, določenim v členih 5, 6 in 7 Direktive (EU) 2015/1535.<sup>30</sup> Ker postopek, urejen v navedenih členih, določa, da morajo države članice za določen čas po obvestilu Komisije odložiti sprejetje akta, bi bilo smiselno, da države članice Komisijo o osnutku akta obvestijo še preden je bil ta vložen v zakonodajni postopek. Države članice morajo Komisijo obvestiti tudi o tistih aktih, ki uvajajo lokalizacijsko zahtevo, za katero država smatra, da je upravičena iz razloga javne varnosti in skladna z načelom sorazmernosti. Ni pa treba državam članicam obveščati Komisije o lokalizacijskih zahtevah, ki so sprejete na področjih in glede razmerij, kjer uredba ni uporabljiva.

---

<sup>29</sup> Glej Paul Craig in Gráinne de Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials* (5. izd, Oxford University Press 2011) 801–802; Damian Chalmers, Gareth Davies in Giorgio Monti, *European Union Law* (3. izd, Cambridge University Press 2014) 901–925.

<sup>30</sup> Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe, UL L 241, 17.9.2015, str. 1–15.

Republika Slovenija je določbo člena 4(2) implementirala s sprejetjem že omenjene Uredbe o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807. Ta v 2. členu določa organe, ki so v Republiki Sloveniji pristojni za izvajanje Uredbe 2018/1807. Situacijo, ki jo ureja člen 4(2) Uredbe 2018/1807, Uredba o izvajanju Uredbe 2018/1807 ureja v prvem odstavku 2. člena, ki določa, da je “organ, v čigar delovno področje se uvršča predpis, s katerim se uvaja nova ali spreminja obstoječa zahteva glede lokalizacije podatkov, [...] pristojen, da o vsakem osnutku takšnega predpisa obvesti Komisijo v skladu s postopki za notifikacijo iz 5., 6. in 7. člena Direktive (EU) 2015/1535 [...] prek kontaktne točke za izvedbo notifikacij pri Slovenskem inštitutu za standardizacijo [SIST] [...]” Vsak organ, iz čigar področja predpis torej uvaja (ali spreminja) lokalizacijsko zahtevo, mora o tem preko kontaktne točke SIST obvestiti Evropsko komisijo. Pri tem je treba pojem “organa” razumeti široko, tj. na način, ki poleg državnih organov vključuje tudi organe lokalne samouprave, ki bi v osnutkih aktov, glede sprejema katerih so pristojni, uvajali nove, ali spreminjali obstoječe lokalizacijske zahteve.

Iz informacij, pridobljenih s strani SIST in informacij, dostopnih v podatkovni bazi notifikacij TRIS na spletni strani Komisije, v času priprave tega besedila Republika Slovenija na Evropsko komisijo še ni naslovila nobenega obvestila o osnutku akta, ki bi bodisi uvedel novo bodisi spreminjal obstoječo lokalizacijsko zahtevo.

### **2.2.3 Obveznost razveljavitve obstoječih lokalizacijskih zahtev**

Uredba 2018/1807 v členu 4(3) od držav članic zahteva, da do 30. maja 2021 razveljavijo obstoječe zahteve glede lokalizacije podatkov, ki so določene z zakonom ali drugim splošnim predpisom in ki niso v skladu s členom 4(1) Uredbe 2018/1807. Od držav članic prav tako zahteva, da če menijo, da je obstoječa lokalizacijska zahteva skladna s členom 4(1) in lahko ostane v veljavi (tj. je upravičena iz razloga javne varnosti in hkrati skladna z načelom sorazmernosti), da skupaj z utemeljitvijo ohranitve njene veljavnosti o tem do 30. maja 2021 obvestijo Komisijo.

Republika Slovenija je tudi to obveznost v nacionalnem pravnem redu implementirala v že večkrat omenjeni Uredbi o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807. V drugem odstavku 2. člena Uredba o izvajanju Uredbe 2018/1807 določa, da je za zagotovitev, da se do 30. maja 2021 razveljavijo prepovedane obstoječe lokalizacijske zahteve iz člena 4(1) Uredbe 2018/1807, pristojen vsak organ, v čigar delovno

področje se takšen predpis uvršča. Nadalje, tretji odstavek 2. člena Uredbe o izvajanju Uredbe 2018/1807 določa, da če tak organ meni, da je obstoječa lokalizacijska zahteva skladna s členom 4(1) Uredbe 2018/1807 (tj. je upravičena iz razloga javne varnosti in hkrati skladna z načelom sorazmernosti), je ta organ tudi pristojen, da o tem obvesti Komisijo preko enotne kontaktne točke, ki je vzpostavljena na MDP.<sup>31</sup>

Iz informacij pridobljenih s strani MDP izhaja, da v času do priprave tega besedila MDP preko svoje enotne kontaktne točke Komisiji ni posredoval obvestil o nobenem obstoječem predpisu, ki bi vseboval lokalizacijsko zahtevo, za katero bi pristojni organ menil, da je skladna s členom 4(1) Uredbe 2018/1807. Vendar pa že sumarni pregled področij, na katerih imajo lokalizacijske zahteve uvedene nekatere druge države članice pokaže, da je izrazito vprašljivo, ali Republika Slovenija izpolnjuje obveznosti iz Uredbe 2018/1807. V slovenskem pravnem redu namreč ostajajo v veljavi zakoni ali splošni predpisi, ki vsebujejo lokalizacijske zahteve in ki niso bili niti razveljavljeni, kot terja člen 4(1) Uredbe 2018/1807, niti njihov obstoj ni bil sporočen in upravičen Komisiji, kakor alternativno terja člen 4(3) Uredbe 2018/1807.

Primer takšnega predpisa je določba 42. člena Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (v nadaljevanju: ZVDAGA<sup>32</sup>). Ta za izvoz ali iznos arhivskega gradiva zahteva dovoljenje ministra, pristojnega za arhive (drugi odstavek), prepoveduje trajni izvoz ali iznos arhivskega gradiva (tretji odstavek) in omejuje začasni izvoz ali iznos arhivskega gradiva na eno leto od datuma prehoda državne meje, z možnostjo podaljšanja za največ pet let (četrti odstavek). V bistvenem podobne določbe vsebuje tudi 47. člen ZVDAGA glede izvoza in iznosa zasebnega arhivskega gradiva. Oba člena je v luči uvodnih določb ZVDAGA mogoče razlagati na način, da se nanašata tudi na arhivsko gradivo v digitalni obliki in preko prepovedi njegovega izvoza oz. iznosa uvajata lokalizacijsko zahtevo, ki ustreza opredelitvi lokalizacijske zahteve po Uredbi 2018/1807. Podobne lokalizacijske zahteve ohranja tudi npr. Republika Latvija, ki sorodne ukrepe v kontekstu svoje zakonodaje, ki ureja delovanje arhivov, opravičuje s sklicevanjem na izjemo javne varnosti iz člena 4(1) Uredbe 2018/1807. Trdi namreč, da s takšno

<sup>31</sup> Enotno kontaktno točko na MDP vzpostavlja 3. člen Uredbe o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807.

<sup>32</sup> Ur. l. RS, št. 30/06 s spremembami.

lokalizacijsko zahtevo izpolnjuje “obveznost države ohraniti nacionalno dokumentarno dediščino za prihodnje generacije, zagotovitev varstva pravic države in posameznikov [ter] dokazov o pravicah, obveznostih in izpolnitvi pravnih obveznosti.”<sup>33</sup>

Primer določb ZVDAGA nakazuje, da (nekateri) pristojni organi, za katere Uredba o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807 določa pristojnost razveljavitve prepovedanih lokalizacijskih zahtev ali obvestitve dovoljenih lokalizacijskih zahtev Komisiji, ob uveljavitvi Uredbe niso v celoti in popolno izpolnili svojih obveznosti. V luči navedenega, in četudi je rok za odpravo ali obvestilo Komisije v členu 4(3) Uredbe 2018/1807 že potekel 30. maja 2021, bi bilo smiselno, da vsi organi, ki so po drugem in tretjem odstavku Uredbe o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807 za to pristojni, opravijo celovit pregled predpisov na njihovem delovnem področju in zagotovijo, da se bodisi razveljavijo nedovoljene lokalizacijske zahteve bodisi obvestijo Komisijo o dovoljenih lokalizacijskih zahtevah v skladu z določbami Uredbe o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807 ter Uredbe 2018/1807. V nasprotnem primeru Republika Slovenija še naprej tvega sprožitev postopka Komisije po členu 258 PDEU ali pa katerekoli druge države članice po členu 259 PDEU in morebitne tožbe pred SEU zaradi njene neizpolnitve obveznosti iz Uredbe 2018/1807. Takšna možnost vložitve tožbe zoper Republiko Slovenijo izhaja ne le neposredno iz ustavnopravnega okvirja ustanovnih pogodb in njenih določb, ampak to možnost izrecno omenja tudi člen 4(3) Uredbe 2018/1807.

#### 2.2.4 Zagotovitev javne dostopnosti lokalizacijskih zahtev

V povezavi z omenjenimi obveznostmi, ki neposredno izvirajo iz prepovedi lokalizacijskih zahtev, Uredba 2018/1807 v členu 4(4) uvaja dodatne obveznosti za države članice, ki so s prepovedjo lokalizacijskih zahtev povezane posredno. Države članice morajo tako v skladu s členom 4(4) zagotoviti “javno dostopnost podrobnosti o vseh zahtevah glede lokalizacije podatkov, določenih v zakonu ali drugem splošnem predpisu, ki se uporabljajo na njihovem ozemlju, prek nacionalne enotne spletne informacijske točke in te informacije posodablja ali posodobljene

---

<sup>33</sup>Glej *Single Point of Contact and Online Information Point for the Free Flow of Non-Personal Data in the European Union* (VARAM, 21. april 2021) <https://www.varam.gov.lv/en/article/single-point-contact-and-online-information-point-free-flow-non-personal-data-european-union> (dostopano 12. marca 2025).



informacije o vseh zahtevah glede lokalizacije podatkov posredujejo centralni informacijski točki, vzpostavljeni v skladu z drugim aktom Unije.”

Normodajalec je tudi to določbo v pravni red Republike Slovenije implementiral v Uredbi o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807.<sup>34</sup> Ta v 4. členu določa, da MDP vzpostavi enotno spletno informacijsko točko na svoji spletni strani oziroma zagotovi povezavo na objavo informacij prek državnega spletnega portala, ki deluje kot centralna informacijska točka v okviru podpornih storitev države. Nadalje, Uredba o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807 v 5. členu od organov, v čigar delovno področje se uvršča akt, ki določa zahteve glede lokalizacije podatkov, zahteva, da MDP posreduje vse potrebne informacije o zahtevah glede lokalizacije podatkov in vse nadaljnje posodobitve poslanih podatkov za zagotovitev objave informacij prek enotne spletne informacijske točke. Pri tem gre opozoriti, da niti na slovenski, niti na angleški različici spletne strani enotne spletne informacijske točke informacij o obstoječih lokalizacijskih zahtevah v pravnem redu Republike Sloveniji ni moč najti. Če bi MDP menil, da lokalizacijskih zahtev v pravnem redu Republike Slovenije ni, bi bilo tudi to informacijo smiselno objaviti in izrecno navesti po vzoru drugih držav članic.<sup>35</sup> Kakor pa izhaja iz naše obravnave določb ZVDAGA zgoraj, pa je vprašljivo, ali lokalizacijskih zahtev v pravnem redu Republike Slovenije zares ni.

<sup>34</sup> Ur. l. RS, št. 39/19.

<sup>35</sup> Glej npr. Avstrija: *Federal Chancellery of Austria, Free Flow of Non-Personal Data in the EU* <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/digitalisierung/verwaltung/freier-verkehr-nicht-personenbezogener-daten.html>; Češka: *Businessinfo.cz, Volný pohyb neosobních dat* <https://www.businessinfo.cz/navody/volny-pohyb-neosobnich-dat/>; Finska: *Traficom, Single Contact and Information Point Answers Legal Questions about Free Flow of Non-Personal Data* <https://www.trafficom.fi/en/trafficom/about-trafficom/single-contact-and-information-point-answers-legal-questions-about-free>; Malta: *Data.gov.mt, Free Flow of Non-Personal Data* <https://portal.data.gov.mt/ffpi>; Poljska: *Polish Ministry of Digital Affairs, Free Flow of Non-Personal Data in the EU - National Contact Point and Information Point* <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/swobodny-przeplyw-danych-nieosobowych-w-ue---krajowy-punkt-kontaktowy-i-krajowy-punkt-informacyjny>; Slovaška: *Ministry of Investments, Regional Development and Informatization of the Slovak Republic, Free Flow of Non-Personal Data in the EU* <https://mirri.gov.sk/en/sections/informatization/egovernment/free-flow-of-non-personal-data-in-the-eu/>; Španija: *Avance Digital, Libre circulación de datos no personales* <https://avance.digital.gob.es/es/Servicios/Paginas/libre-circulacion-datos.aspx>; Latvija: *Ministry of Environmental Protection and Regional Development of Latvia, Single Point of Contact and Online Information Point for Free Flow of Non-Personal Data in the European Union* [https://www.varam.gov.lv/en/article/single-point-contact-and-online-information-point-free-flow-non-personal-data-european-union?utm\\_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.varam.gov.lv/en/article/single-point-contact-and-online-information-point-free-flow-non-personal-data-european-union?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (vse dostopano 12. marca 2025).

### 2.3 Sodelovalni mehanizem

Uredba 2018/1807 kot korektiv prepovedi lokalizacijskih zahtev, zaradi katere je vzpostavljen prost pretok neosebni podatkov po vseh državah članicah EU, uvaja tudi t.i. sodelovalni mehanizem med državami članicami, katerega cilj je zagotoviti, da podatki niso nedostopni pristojnim organom držav članic zgolj zaradi tega, ker se nahajajo v neki drugi državi članici. Uredba 2018/1807 tako ne vpliva na pooblastila pristojnih organov, da v skladu s pravom EU ali nacionalnim pravom zahtevajo ali pridobijo dostop do podatkov, ki so potrebni za opravljanje njihovih uradnih dolžnosti, kot so inšpekcijski pregledi, revizije ali nadzori. Dostop pristojnim organom ne sme biti zavrnjen zgolj zaradi tega, ker se podatki obdelujejo v drugi državi članici. Uredba 2018/1807 zato v členu 5 zagotavlja, da pristojni organi, ki potrebujejo dostop do podatkov za izvajanje nalog, ne naletijo na ovire zaradi geografske lokacije obdelave podatkov. Določa tudi, da pristojni organi lahko uvedejo dodatne funkcionalne zahteve, kot so zahteve, da so opisi sistemov, v katerih se podatki obdelujejo, shranjeni v državi, kjer so ti podatki dejansko obdelani. Vzemimo primer finančnega nadzornega organa v državi A, ki izvaja revizijo mednarodnega podjetja X, ki ponuja digitalne storitve in obdeluje finančne podatke strank. Podjetje X ima svoje strežnike v več državah članicah EU, pri čemer so nekateri ključni podatki shranjeni v državi B. Da bi zagotovili učinkovito izvajanje nadzora in hitro dostopnost informacij v primeru inšpekcijskih postopkov, nacionalna zakonodaja države A določa, da morajo podjetja, ki so pod njenim nadzorom, zagotoviti, da so tehnični opisi njihovih podatkovnih sistemov (vključno s seznamom uporabljenih strežnikov, programske opreme in varnostnih protokolov) shranjeni na dostopni lokaciji v državi A. To pomeni, da čeprav se podatki podjetja X fizično nahajajo v državi B, mora podjetje v državi A hraniti podrobne opise sistemov, kjer so ti podatki obdelani. S tem se finančnim nadzornim organom omogoči takojšen vpogled v strukturo podatkovnih sistemov brez potrebe po zapletenih čezmejnih postopkih za dostop do osnovnih tehničnih informacij.

Fizične ali pravne osebe, ki imajo obveznost zagotavljanja podatkov pristojnim organom, te obveznosti izpolnijo z zagotavljanjem učinkovitega in pravočasnega elektronskega dostopa do podatkov, ne glede na državo članico, v kateri so podatki obdelani. Če fizična ali pravna oseba ne izpolni obveznosti zagotavljanja dostopa, pristojni organ zaprosi za pomoč pristojne organe v drugih državah članicah. V teh primerih pristojni organi uporabijo ustrezne sodelovalne instrumente, ki temeljijo na

mednarodnih ali bilateralnih sporazumih in pravnih aktih EU, npr. na področju policijskega sodelovanja, pravosodnega sodelovanja v civilnih<sup>36</sup> in kazenskih<sup>37</sup> zadevah oziroma v upravnih<sup>38</sup> zadevah. Uredba 2018/1807 pa v členu 5 in členu 7 vzpostavlja tudi že omenjen poseben mehanizem sodelovanja med državami članicami, ki pride v poštev, kadar drugih sodelovalnih mehanizmov ni, torej šele subsidiarno.

Ta mehanizem poteka preko enotne kontaktne točke, ki jo vsaka država članica vzpostavi skladno z Uredbo 2018/1807, kot enotna kontaktna točka v Sloveniji pa deluje MDP. Pristojni organ države članice, ki potrebuje podatke, mora posredovati prošnjo, v kateri pisno pojasni razloge in pravno podlago za pridobitev dostopa do podatkov (vsebovano v določbah nacionalne zakonodaje, npr. v Zakonu o kazenskem postopku (v nadaljevanju: ZKP<sup>39</sup>),<sup>40</sup> Zakon o pravnem postopku (v nadaljevanju: ZPP<sup>41</sup>),<sup>42</sup> Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN<sup>43</sup>),<sup>44</sup> Zakonu o davčnem postopku (v nadaljevanju: ZDavP-2<sup>45</sup>)<sup>46</sup> Zakonu o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP<sup>47</sup>),<sup>48</sup> Zakonu o prepovedi omejevanja konkurence (v nadaljevanju: ZPOmK-2<sup>49</sup>),<sup>50</sup> Zakonu o preprečevanju pranja denarja

<sup>36</sup> Npr. Uredba Sveta (ES) št. 1206/2001 z dne 28. maja 2001 o sodelovanju med sodišči držav članic pri pridobivanju dokazov v civilnih ali gospodarskih zadevah, UL L 174, 27.6.2001, str. 1.

<sup>37</sup> Npr. Okvirni sklep Sveta 2006/960/PNZ z dne 18. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije, UL L 386, 29.12.2006, str. 89; Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah, UL L 130, 1.5.2014, str. 1; Konvencija Sveta Evrope o kibernetiki kriminaliteti, CETS št. 185; Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol), UL L 135, 24.5.2016, str. 53–114; Konvencija, ki jo je Svet pripravil na podlagi člena 34 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, UL C 197, 12/07/2000, str. 3–23.

<sup>38</sup> Npr. Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost, UL L 347, 11.12.2006, str. 1; Uredba Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost, UL L 268, 12.10.2010, str. 1; Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami, UL C 24, 23.1.1998, str. 2–22.

<sup>39</sup> Ur. l. RS, št. 176/21 s spremembami.

<sup>40</sup> Glej XVIII. poglavje o preiskovalnih dejanjih.

<sup>41</sup> Ur. l. RS, št. 73/07 s spremembami.

<sup>42</sup> Glej npr. 219.b člen ZPP.

<sup>43</sup> Ur. l. RS, št. 43/07 s spremembami.

<sup>44</sup> Glej 16. člen ZIN.

<sup>45</sup> Ur. l. RS, št. 13/11 s spremembami.

<sup>46</sup> Glej npr. 38. člen ZDavP-2.

<sup>47</sup> Ur. l. RS, št. 24/06 s spremembami.

<sup>48</sup> Glej npr. 174. člen ZUP.

<sup>49</sup> Ur. l. RS, št. 120/22 s spremembami.

<sup>50</sup> Glej 3. podpoglavje: Preiskovalni postopek.

in financiranja terorizma (v nadaljevanju: ZPPDFT-2<sup>51</sup>).<sup>52</sup> Enotna kontaktna točka zaprosene države članice nato prošnjo posreduje organu, ki je odgovoren za obravnavo. Ta organ mora brez nepotrebnega odlašanja o njej odločiti. Če ni mogoče izpolniti prošnje, mora organ navesti razloge, zakaj tega ne more storiti. To lahko vključuje težave pri pridobivanju podatkov ali druge ovire, ki preprečujejo izpolnitev prošnje. Če prošnja ni utemeljena ali ni mogoče izpolniti pogojev, mora organ tudi obrazložiti, zakaj jo zavrne. Enotna kontaktna točka, ki jo imenuje zaprosena država članica, deluje torej kot posrednik, ki olajša posredovanje prošnje temu pristojnemu organu. Ta mehanizem omogoča, da se kljub preprekam pri neposrednem dostopu do podatkov v državi članici, v kateri so podatki shranjeni, zagotovi pravno sodelovanje in dostop do potrebnih informacij.

Kadar prošnja za pomoč vključuje dostop do prostorov fizične ali pravne osebe, mora biti takšen dostop v skladu s pravom Unije ali nacionalnim postopkovnim pravom. Če nacionalna zakonodaja zaprosene države zahteva predhodno sodno odobritev za dostop do prostorov (npr. v primeru hišne preiskave – 215. člen ZKP), mora zaproseni organ v skladu z lastnimi nacionalnimi pravili pridobiti to odobritev, preden bo omogočil dostop. To velja tudi, če prošnja prihaja iz druge države članice EU. Uredba 2018/1807 torej ne more nadomestiti ali spremeniti nacionalnih pravil o dostopu do prostorov, če ta pravila zahtevajo sodno odobritev ali kakršnekoli druge postopke.

Skladno s členom 5(4) Uredbe 2018/1807 lahko države članice naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za tiste, ki pristojnim organom preprečujejo dostop do podatkov, potrebnih za opravljanje njihovih uradnih nalog. Ta določba države članice pooblašča, da v nacionalni zakonodaji določijo sankcije za preprečevanje dostopa do podatkov, ki so potrebni za vodenje uradnih postopkov (npr. v obliki globe, upravnih ali kazenskih sankcij) in jih preko pristojnih organov (davčnega, inšpekcijskega organa, organa pristojnega za varstvo konkurence, revizijskega organa na področju javnega naročanja, sodišč) tudi izrečejo in izterjajo, pri čemer morajo biti te sankcije učinkovite, odvračilne in sorazmerne. Sankcije torej izrekajo pristojni organi zaprosene države članice, skladno z določbami nacionalne zakonodaje. Ta člen torej ne zahteva sprejetja posebnih implementacijskih aktov v državah članicah,

---

<sup>51</sup> Ur. l. RS, št. 48/22 in nasl.

<sup>52</sup> Glej npr. 86. člen ZPPDFT-2.

saj imajo slednje avtonomijo pri predpisovanju tovrstnih sankcij (določa, da države članice tovrstne sankcije lahko vzpostavijo), jih pa spodbuja k temu, predvsem na področjih, kjer nacionalni zakonodaji takih ukrepov še ne vsebujejo.

V Republiki Sloveniji so sankcije za preprečevanje dostopa do podatkov, potrebnih za opravljanje uradnih nalog pristojnih organov, urejene v različnih zakonodajnih aktih, ki zajemajo tako upravne kot kazenske ukrepe. Nekateri ključni zakoni, ki določajo sankcije v tem okviru, so ZDavP-2,<sup>53</sup> ZIN,<sup>54</sup> ZPOmK-2 in Kazenski zakonik (v nadaljevanju: KZ-1<sup>55</sup>).<sup>56</sup> V nujnih primerih, ko uporabnik zlorabi svoje pravice, lahko države članice določijo strogo sorazmerne začasne ukrepe, pri čemer morajo imeti podlago za njihovo izdajo v nacionalnem (postopkovnem) predpisu. V slovenskem pravu začasne ukrepe urejajo npr. ZKP, ZIN in ZPOmK-2. Čeprav določbe teh predpisov eksplicitno ne omogočajo začasne relokalizacije neosebnih podatkov niti drugih ukrepov, ki bi začasno omejili prost pretok neosebnih podatkov, je ta ukrep mogoče doseči posredno, kolikor seveda vsebina začasnih ukrepov po področni zakonodaji ni strogo omejena. Npr. skladno z ZIN lahko inšpektor začasno prepove opravljanje dejavnosti oziroma zaseže predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali, tako da prepove uporabo podatkovnih sistemov in omeji dostop do podatkov (34. člen in naslednji). Še bolj vsebinsko odprt je ZPOmK-2, ki agencijo za varstvo konkurence pooblašča za izdajo začasnih ukrepov v nujnih primerih, ko obstaja nevarnost hude in težko popravljive škode za učinkovitost konkurence na trgu (62. člen). ZKP pa omogoča zaseg predmetov, elektronskih naprav (in tudi podatkovnih zbirk) (člen 220 in naslednji).

Vse začasne ukrepe, ki predpisujejo relokalizacijo podatkov za obdobje daljše od 180 dni, je treba sporočiti Komisiji, da preveri njihovo skladnost z zakonodajo Unije. Tudi začasni ukrepi so, enako kot sankcije iz četrtega odstavka člena 5 Uredbe 2018/1807, fakultativne narave, in jih država članica ni dolžna predpisati (ter izreči).

---

<sup>53</sup> Glej člen 349 in nasl.

<sup>54</sup> Glej 38. člen ZIN.

<sup>55</sup> Ur. l. RS, št. 50/12 s spremembami.

<sup>56</sup> Npr. 264. člen KZ-1 določa kaznivo dejanje oviranja pravosodnih in drugih državnih organov.

### 3 **Direktiva (EU) 2019/1024 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja**

#### 3.1 **Splošno o Direktivi o odprtih podatkih**

##### 3.1.1 **Uvodno**

Namen Direktive (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja (v nadaljevanju: Direktiva o odprtih podatkih)<sup>57</sup> je izkoristiti prednosti podatkov in povečati možnosti za ponovno uporabo obsežne in dragocene zbirke podatkovnih virov javnega sektorja. S ciljem doseči prosto kroženje informacij in komunikacije, Direktiva poskuša olajšati oblikovanje informacijskih proizvodov in storitev, ki temeljijo na dokumentih javnega sektorja in zagotoviti učinkovito čezmejno uporabo dokumentov javnega sektorja za informacijske izdelke in storitve z dodano vrednostjo.<sup>58</sup>

Normativna ureditev Direktive temelji na splošnem načelu, po katerem bi morala biti omogočena ponovna uporaba javnih in javno financiranih podatkov za komercialne ali nekomercialne namene, preko česar Direktiva spodbuja razvoj inovativnih rešitev, kot so aplikacije za mobilnost, povečuje preglednost z omogočanjem dostopa do podatkov iz javno financiranih raziskav in podpira nove tehnologije, vključno z umetno inteligenco.

##### 3.1.2 **Sprejem Direktive o odprtih podatkih – razvoj področja**

Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja prenavlja Direktivo 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja<sup>59</sup>, vključno s spremembami, uvedenimi z

---

<sup>57</sup> Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja (prenovitev), UL L 172, 26. 6. 2024, str. 56–83.

<sup>58</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (70).

<sup>59</sup> Splošno o prvotni direktivi glej npr.: Yannis Charalabidis and others, *The World of Open Data: Concepts, Methods, Tools and Experiences*, vol 28 (Springer International Publishing 2018) 43–45

<<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-90850-2>> accessed 24 March 2025. Za povzetek razvoja glej tudi: Mateja Prešern and Aleš Veršič, 'Odpiranje Podatkov Javnega Sektorja in Omogočanje Njihove Ponovne Uporabe' (2018) 26 Uporabna informatika 8.

Direktivo 2013/37/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja. Direktiva je začela veljati 16. 7. 2019, rok za prenos Direktive o odprtih podatkih pa je potekel 17. 7. 2021.

Prvotna Direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja se je osredotočala na ekonomske vidike ponovne uporabe informacij, pri čemer je vprašanje, katere informacije je treba objaviti, v pretežnem delu prepuščala državam članicam in nacionalni zakonodaji, ki v posameznih državah ureja dostop do informacij javnega značaja.<sup>60</sup> Vzpostavila je minimalna pravila za države članice EU z vidika zagotavljanja enotnega trga podatkov, na katere se je nanašala, pri čemer pojma »odprtih podatkov« ta direktiva (še) ni uporabljala.<sup>61</sup> Namen te direktive je bil, da pospeši dejavnosti, temelječe na ponovni uporabi informacij, predvsem z vidika zagotavljanja dodane vrednosti ter preprečevanja izkrivljanja konkurence.<sup>62,63</sup> Direktiva je bila v slovenski pravni red prenesena z novelo ZDIJZ-A.<sup>64</sup>

Po prenovi z Direktivo 2013/37/ES se je v svojih uvodnih izjavah prvič sklicevala na politike odprtih podatkov.<sup>65</sup> Sprememba je bila izzvana z eksponentno rastjo podatkov in razvojem tehnologij za analizo teh podatkov, njihovo obdelavo in uporabo. Direktiva iz leta 2013 je med drugim:

- razširila svoje polje uporabe na arhive, muzeje ter knjižnice,

---

<sup>60</sup> Komisija je med drugim objavila tudi Smernice o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov (2014/C 240/01).

<sup>61</sup> Heather Broomfield, 'Where Is Open Data in the Open Data Directive?' (2023) 28 Information Polity 175, 178–179.

<sup>62</sup> Prim.: Nataša Pirc Musar and Tina Mišič Kraigher (eds), *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ): (neuradno prečiščeno besedilo): s komentarjem* (1. natis, Uradni list Republike Slovenije 2017) 43–44.

<sup>63</sup> European Commission. Directorate General for Research and Innovation., *Study on the Open Data Directive, Data Governance and Data Act and Their Possible Impact on Research*. (Publications Office 2022) <<https://data.europa.eu/doi/10.2777/71619>> accessed 24 March 2025.

<sup>64</sup> Podrobneje glej: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-A), dostopen na:

[https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/PorocevalecDzPd?fileName=Porocevalec\\_2005-06-03\\_035.pdf](https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/PorocevalecDzPd?fileName=Porocevalec_2005-06-03_035.pdf).

<sup>65</sup> Politike odprtih podatkov, ki spodbujajo široko razpoložljivost in ponovno uporabo informacij javnega sektorja za zasebne ali komercialne namene z minimalnimi pravnimi, tehničnimi ali finančnimi omejitvami ali brez njih in ki pospešujejo kroženje informacij ne le za gospodarske subjekte, temveč tudi za javnost, imajo lahko pomembno vlogo pri razvoju novih storitev, ki temeljijo na novih načinih združevanja in uporabe takih informacij, spodbujajo gospodarsko rast in družbeno angažiranost. Vendar so za to potrebni enaki konkurenčni pogoji na ravni Unije v zvezi s tem, ali je ponovna uporaba dokumentov dovoljena ali ne, česar ni mogoče doseči, če ponovno uporabo urejajo različna pravila in prakse zadevnih držav članic ali organov javnega sektorja. Direktiva 2013/37/EU, uvodna izjava (3).

- uvedla zahtevo po strojni berljivosti podatkov,
- določila pravila za dodatno omejitev zaračunavanja ponovne uporabe podatkov (mejni stroški),
- vzpostavila pravico do pritožbe s strani nepristranskega organa,
- uvedla pravico do ponovne uporabe z omogočanjem ponovne uporabe vse vsebine, do katere je dostop mogoč v skladu z nacionalno zakonodajo o dostopu do informacij (Direktiva iz leta 2003 namreč ni zahtevala, da države omogočijo ponovno uporabo podatkov javnih organov)<sup>66</sup>.

Direktiva je bila v slovenski pravni red implementirana z ZDIJZ-E<sup>67</sup>.

Po preučitvi obstoječega pravnega okvira in učinkov<sup>68</sup> ter izvedbi javnih posvetovanj<sup>69</sup> je bila v letu 2019 sprejeta nova Direktiva o odprtih podatkih.

### 3.1.3 Umestitev Direktive o odprtih podatkih v širši okvir regulacije podatkov v EU

Kot izhaja že iz uvoda tega prispevka, je sprejetje Direktive o odprtih podatkih del bistveno širše digitalne strategije EU. Pomen odprtih podatkov je izpostavljen v številnih strateških dokumentih EU, med katere spadajo:

- Evropska digitalna agenda<sup>70</sup>,

---

<sup>66</sup> Broomfield (n 61) 178–179.

<sup>67</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-E), Uradni list RS, št. 102/15.

<sup>68</sup> 'Impact Assessment Support Study for the Revision of the Public Sector Information Directive | Shaping Europe's Digital Future' (25 April 2018) <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-support-study-revision-public-sector-information-directive>> accessed 16 January 2025.

Kot ključni problemi tedanje ureditve so bili izpostavljeni: (1) dinamični podatki, (2) pretirano zaračunavanje stroškov za posredovanje, (3) področje uporabe Direktive, ki ni zajemalo javnih služb in in prometa, ter (4) pretirana prednost prvega pobudnika, ki je dajala prednost večjim podjetjem.

<sup>69</sup> 'Synopsis Report of the Public Consultation on the Revision of the Directive on the Reuse of Public Sector Information | Shaping Europe's Digital Future' (25 April 2018) <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/synopsis-report-public-consultation-revision-directive-reuse-public-sector-information>> accessed 16 January 2025. Podrobneje o celotnem postopku sprejemanja Direktive o odprtih podatkih glej: Negreiro Achiaga Maria Del Mar, 'Re-Use of Public Sector Information - Briefing' (European Parliament, European Parliamentary Research Service 2019) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628312/EPRS\\_BRI\(2018\)628312\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628312/EPRS_BRI(2018)628312_EN.pdf)> accessed 16 April 2025.

<sup>70</sup> Evropska Komisija, Evropska digitalna agenda 2010.



- Strategija za enotni digitalni trg za Evropo<sup>71</sup>,
- Oblikovanje digitalne prihodnosti Evrope<sup>72</sup>,
- Evropska strategija za podatke<sup>73</sup>,
- Evropska deklaracija o digitalnih pravicah in načelih za digitalno desetletje<sup>74</sup>,
- Digitalni kompas do leta 2030: evropska pot v digitalno desetletje<sup>75</sup>.

Med ključne pravno zavezujoče akte EU, sprejete v povezavi z zagotavljanjem enotnega trga podatkov za njihovo uporabo na notranjem trgu in spodbujanje podatkovnega gospodarstva poleg Direktive o odprtih podatkih, Direktive INSPIRE ter Uredbe o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov, ki jih obravnavamo v tem prispevku, spadajo predvsem še:

- Uredba (EU) 2016/679 o varstvu osebnih podatkov (Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov, SUVP)<sup>76</sup>,
- Uredba (EU) 2022/868 o upravljanju podatkov (t.i. Akt o upravljanju podatkov oz. »Data Governance Act«)<sup>77</sup>,
- Uredba o ponovni uporabi podatkov v gospodarstvu (t.i. Akt o podatkih oz. »Data Act«)<sup>78</sup>.

Za ustrezno umestitev pravne ureditve področja odprtih podatkov v širši kontekst je smiselno na kratko opredeliti vsebino omenjenih aktov, pri čemer so izzivi, ki jih odpira SUVP posebej analizirani v nadaljevanju.

---

<sup>71</sup> Evropska Komisija, Strategija za enotni digitalni trg za Evropo 2015.

<sup>72</sup> European Commission. Directorate General for Communications Networks, Content and Technology., *Shaping Europe's Digital Future* (Publications Office 2020) <<https://data.europa.eu/doi/10.2759/091014>> accessed 10 April 2025.

<sup>73</sup> Evropska Komisija, Evropska strategija za podatke 2020.

<sup>74</sup> Evropska deklaracija o digitalnih pravicah in načelih za digitalno desetletje 2023/C 23/01, UL C 23, 23. 1. 2023, str. 1–7.

<sup>75</sup> Evropska Komisija, Digitalni kompas do leta 2030: evropska pot v digitalno desetletje 2021.

<sup>76</sup> Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1–88.

<sup>77</sup> Uredba (EU) 2022/868 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2022 o evropskem upravljanju podatkov in spremembi Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podatkov), UL L 152, 3. 6. 2022, str. 1–44.

<sup>78</sup> Uredba (EU) 2023/2854 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2023 o harmoniziranih pravilih za pravičen dostop do podatkov in njihovo uporabo ter spremembi Uredbe (EU) 2017/2394 in Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podatkih), UL L, 2023/2854, 22. 12. 2023.

Akt o podatkih, ki se začne uporabljati 12. septembra 2025, se osredotoča na vprašanje dostopa in uporabe podatkov, posebej industrijskih podatkov, pri čemer zajema tako osebne<sup>79</sup> kot neosebne podatke.<sup>80</sup> Njegov namen je povečati dostopnost in uporabljivost podatkov in s tem vzpodbujati trg podatkov znotraj EU. Povezan je predvsem s pojavom interneta stvari (»internet of things« oz. »IoT«) in uporabnikom proizvodov daje večji nadzor nad podatki, ki jih ti generirajo o njih (npr. pravica dostopa do podatkov ter dajanje podatkov na voljo tretji osebi). Ukvarja se z vprašanjem kdo je upravičen uporabljati podatke iz izdelka ali podatke iz povezane storitve, pod katerimi pogoji in na kakšni podlagi,<sup>81</sup> vključno z možnostjo javnih organov, da pridobijo te podatke v primeru izjemne potrebe za dostop do podatkov.<sup>82</sup> Glede povezanosti z Direktivo odprtih podatkih se v zvezi s podatki, ki so na voljo na podlagi Akta o podatkih, ne bi smeli uporabljati niti Akt o upravljanju podatkov niti Direktiva o odprtih podatkih in se ti podatki ne bi smeli šteti za odprte podatke, ki so na voljo tretjim osebam za ponovno uporabo.<sup>83</sup>

Pred Aktom o podatkih je bil kot prvi rezultat Evropske strategije za podatke sprejet Akt o upravljanju podatkov. Slednji ustvarja pravni okvir za povečanje zaupanja v prostovoljno deljenje podatkov, kar naj bi koristilo tako gospodarstvu kot posameznikom. Gre za horizontalni ukrep, ki torej ureja ponovno uporabo javnih in zaščitениh podatkov, pri čemer se nanaša tako na osebne kot na neosebne podatke. S tem v enem delu Akt o upravljanju podatkov predstavlja ureditev, komplementarno Direktivi o odprtih podatkih.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> Pri tem v zvezi z osebnimi podatki izrecno določa, da ne posega v pravo EU ali nacionalno pravo na področju osebnih podatkov; V primeru nasprotja med to uredbo in pravom Unije o varstvu osebnih podatkov in zasebnosti ali nacionalno zakonodajo, sprejeto v skladu s takim pravom Unije, prevlada ustrezno pravo Unije ali nacionalno pravo o varstvu osebnih podatkov in zasebnosti. Prav tako Akt o podatkih ne predstavlja pravne podlage za zbiranje ali obdelavo osebnih podatkov s strani imetnika podatkov. Glej Akt o podatkih, člen 1(5) ter uvodna izjava (70).

<sup>80</sup> Akt o podatkih, člen 1(2).

<sup>81</sup> Akt o podatkih, uvodna izjava (4).

<sup>82</sup> Razpolaganje javnih subjektov s temi podatki ureja člen 21, omejitev glede dajanja podatkov v ponovno uporabo pa člen 17(3) Akta o podatkih.

<sup>83</sup> To pa ne bi smelo vplivati na uporabo Direktive o odprtih podatkih za ponovno uporabo uradnih statističnih podatkov, za pripravo katerih so bili uporabljeni podatki, pridobljeni na podlagi te uredbe, če ponovna uporaba ne vključuje osnovnih podatkov. Akt o podatkih, uvodna izjava (70).

<sup>84</sup> Za podrobnejšo analizo DGA glej npr.: Clarissa Valli Buttow and Sophie Weerts, 'Managing Public Sector Data: National Challenges in the Context of the European Union's New Data Governance Models' (2024) 29 Information Policy 261.

V odnosu do Direktive o odprtih podatkih uredba določa, da ne vpliva na njeno ureditev glede dostopa ter ponovne uporabe podatkov.<sup>85</sup> Medtem kot Direktiva o odprtih podatkih ureja ponovno uporabo javno dostopnih podatkov, Akt o upravljanju podatkov ureja (tudi) možnost uporabe zaščitениh podatkov, s katerimi razpolaga javni sektor (npr. zaupni poslovni podatki, podatki, za katere velja statistična zaupnost, podatki, zaščitenimi s pravicami intelektualne lastnine tretjih oseb<sup>86</sup>, osebni podatki, za katere se ne uporablja Direktiva o odprtih podatkih<sup>87</sup>). Pri tem se uredba med drugim ne uporablja za javna podjetja.<sup>88</sup> Uredba določa pogoje za ponovno uporabo teh podatkov<sup>89</sup>, pri čemer vzpodbuja tehnike, ki omogočajo organom javnega sektorja, da bolje varujejo zasebnost (npr. anonimizacija, diferencialna zasebnost, posploševanje, odstranjevanje in naključna razporeditev, uporaba sintetičnih podatkov), ureja pa tudi možnost zaračunavanja pristojbin za ponovno uporabo<sup>90</sup>. Države naj bi tako spodbujale organe javnega sektorja k ustvarjanju in dajanju na razpolago podatkov v skladu z načelom »vgrajena in privzeta odprtost« po členu 5(2) Direktive o odprtih podatkih in spodbujale ustvarjanje in pridobivanje podatkov v oblikah in strukturah, ki omogočajo lažjo anonimizacijo teh podatkov.<sup>91</sup> Pri tem Akt o upravljanju podatkov ne ustvarja obveznosti omogočanja ponovne uporabe podatkov, na katere se nanaša.<sup>92</sup> Uredba predvideva tudi vzpostavitev enotne informacijske točke, ki v vsaki državi članici predstavlja stičišče za vse, ki želijo dostop do podatkov za njihovo ponovno uporabo.<sup>93</sup>

---

<sup>85</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (3), (10), člen 1(2).

<sup>86</sup> Za analizo Direktive o odprtih podatkih z vidika pravic intelektualne lastnine glej npr.: European Parliament. Directorate General for Internal Policies of the Union., *IPR and the Use of Open Data and Data Sharing Initiatives by Public and Private Actors*. (Publications Office 2022) <<https://data.europa.eu/doi/10.2861/39552>> accessed 17 April 2025; Romana Matanovac Vuckovic, Ivana Kanceljak and Marko Juric, 'Is It Time for New Data Governance?', *2021 44th International Convention on Information, Communication and Electronic Technology (MIPRO)* (IEEE 2021) <<https://ieeexplore.ieee.org/document/9597161/>> accessed 17 April 2025.

<sup>87</sup> Glej: Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (6), člen 3(1).

<sup>88</sup> Akt o upravljanju podatkov, člen 3(2)(a) v zvezi z 2(1)(19). V zvezi s tem glej: Heiko Richter, 'The Public Interest Dimension of the Single Market for Data: Public Undertakings as a Model for Regulating Private Data Sharing' (2023) 29 *European Law Journal* 91, 97–98.

<sup>89</sup> Akt o upravljanju podatkov, člen 5.

<sup>90</sup> Akt o upravljanju podatkov, člen 6.

<sup>91</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (9).

<sup>92</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (11), člen 1(2).

<sup>93</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (26), člen 8.

Tudi ta uredba ne predstavlja samostojne pravne podlage za obdelavo ali zbiranje osebnih podatkov in ne odstopa od splošnih pravil EU ter držav članic na področju varstva osebnih podatkov.<sup>94</sup> Glede ponovne uporabe osebnih podatkov bi bilo te podatke po uredbi treba pred prenosom anonimizirati, podatke, ki vsebujejo zaupne poslovne informacije pa spremeniti tako, da se ne bi razkrile kakršnekoli zaupne informacije.<sup>95</sup>

Poleg navedene ureditve, ki je tesneje povezana z Direktivo o odprtih podatkih, Akt o upravljanju podatkov ureja tudi storitev in delovanje posrednikov podatkov<sup>96</sup>, podatkovni altruizem<sup>97</sup> ter Evropski odbor za podatkovne inovacije<sup>98</sup>.

Akt o upravljanju podatkov se je začel uporabljati 24. septembra 2023.

### 3.1.4 Namen Direktive o odprtih podatkih

Zakonodajalec utemeljuje sprejem direktive na členu 114 PDEU, saj harmonizacija pravil in praks v državah članicah, ki se nanašajo na izkoriščanje informacij javnega sektorja, prispeva k uresničevanju ciljev vzpostavitve notranjega trga in sistema, ki zagotavlja, da na notranjem trgu ne prihaja do izkrivljanja konkurence.<sup>99</sup> V zvezi z izbrano pravno podlago je smiselno poudariti, da EU po Pogodbah nima splošne pristojnosti urejanja delovanja nacionalnih uprav ter urejanja dostopa do podatkov nacionalnih upravnih organov. Gre za področje, ki je v skladu z načelom prenesenih pristojnosti (člen 5(2) PEU)<sup>100</sup> v osnovi pridržano državam članicam, zato tudi Direktiva o odprtih podatkih državam načeloma prepušča regulacijo na tem področju. Tako na primer vprašanja pogojev za dostop do dokumentov oziroma informacij javnega značaja spadajo na področje, ki ga pravo EU ne ureja neposredno,

---

<sup>94</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (4), člen 1(3).

<sup>95</sup> Akt o upravljanju podatkov, uvodna izjava (15).

<sup>96</sup> Za opredelitev storitve posredovanja podatkov glej člen 2(1)(11) Akta o upravljanju podatkov.

<sup>97</sup> Podatkovni altruizem pomeni prostovoljno deljenje podatkov na podlagi privolitve posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, v obdelavo osebnih podatkov, ki se nanašajo nanje, ali na podlagi dovoljenj imetnikov podatkov za omogočanje uporabe njihovih neosebnih podatkov, kjer je primerno za doseganje ciljev v splošnem interesu kot so zdravstvo, boj proti podnebnim spremembam, izboljšanje mobilnosti, omogočanje razvoja, priprave in izkazovanja uradne statistike, izboljšanje opravljanja javnih storitev, oblikovanje javnih politik ali znanstveno raziskovanje v splošnem interesu. Akt o upravljanju podatkov, člen 2(1)(16).

<sup>98</sup> Glej Poglavlje VI Akta o upravljanju podatkov.

<sup>99</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (7).

<sup>100</sup> Podrobneje o pristojnostih EU glej npr.: Bradley Kieran, 'Legislating in the European Union' in Catherine Barnard and Steve Peers (eds), *European Union law* (Third edition, Oxford University Press 2020).

saj je pridržano pravnemu urejanju držav članic.<sup>101</sup> Direktiva o odprtih podatkih torej ne posega v nacionalne režime (ali režim EU) dostopa do podatkov.<sup>102</sup>

Direktiva o odprtih podatkih temelji na izhodišču, da so prosto in široko dostopni odprti podatki dragocen vir za spodbujanje gospodarske in družbene vrednosti.<sup>103</sup> Kljub spremembi poimenovanja direktive – njena predhodnica je bila znana pod imenom »Direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja«, (tudi »Public Sector Information Directive« oziroma »PSI Directive«, ang.) nova direktiva pa pod imenom »Direktiva o odprtih podatkih« (tudi »Open Data Directive, oziroma »ODD«, ang.) – je smiselno poudariti, da čeprav je v besedilu nove direktive mogoče najti sklice na koncept odprtih podatkov, je to še naprej v funkciji ponovne uporabe podatkov. V tem smislu je Direktiva o odprtih podatkih še naprej primarno osredotočena na zagotavljanje ponovne uporabe podatkov (ki pa morajo biti pred tem seveda dani na voljo za javno uporabo).<sup>104</sup> Njen namen je zagotavljanje preglednosti upravljanja in poštene konkurence za deležnike, ki jih zanima ponovna uporaba podatkov javnega sektorja.<sup>105</sup> Zagotavljanje podatkov javnega sektorja v splošno uporabljanem elektronskem formatu omogoča državljanom in pravnim subjektom, da najdejo nove načine za njihovo uporabo ter na ta način ustvarijo nove inovativne izdelke in storitve.<sup>106</sup> Posebej je poudarjena »pametna uporaba« teh podatkov, vključno z analizami z uporabo umetne inteligence, ki lahko pomembno vpliva (preobrazi) številne gospodarske sektorje.<sup>107</sup> Poleg navedenega je javni dostop do vseh dokumentov, ki jih hrani javni sektor (ki zadeva ne samo politični proces,

---

<sup>101</sup> Izjema so npr. informacije o okolju, v skladu z Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS, UL L 41, 14.2.2003, str. 26–32. V Pogodbi o delovanju EU je področje okolja, z ustreznimi dodatnimi pravnimi podlagami za regulacijo na ravni EU, urejeno v členih od 191 do 193 PDEU.

<sup>102</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(3): »Ta direktiva temelji na režimih dostopa Unije in na nacionalnih režimih dostopa ter ne posega vanje.«

<sup>103</sup> Za sistematično analizo socialnih, ekonomskih in političnih vplivov odprtih podatkov glej: Shefali Virkar and Gabriela Viale Pereira, 'Exploring Open Data State-of-the-Art: A Review of the Social, Economic and Political Impacts' in Peter Parycek and others (eds), *Electronic Government*, vol 11020 (Springer International Publishing 2018). Pri tem ne gre zanemariti pomena teh podatkov tudi za javni sektor sam. V tem smislu glej npr. Publications Office of the European Union. and European Commission. Directorate General for Informatics., *Creating Public Sector Value through the Use of Open Data: Insights and Recommendations from the Data.Europa.Eu Campaign: Summary Paper 2023*. (Publications Office 2023) <<https://data.europa.eu/doi/10.2830/565958>> accessed 24 March 2025.

<sup>104</sup> Prim.: Broomfield (n 61) 180–183.

<sup>105</sup> 'Odprti podatki | Shaping Europe's digital future' (12 December 2024) <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/sl/policies/open-data>> accessed 16 January 2025.

<sup>106</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (8); European Commission, Executive Summary of the Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information 2018.

<sup>107</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (9).

temveč tudi zakonodajni in upravni proces) temeljni instrument za razširitev pravice do znanja, kot temeljnega načela demokracije.<sup>108</sup>

Temeljni cilji prenove področja z novo Direktivo o odprtih podatkih se nanašajo na zagotavljanje dostopa do dinamičnih podatkov v realnem času, povečanje ponudbe dragocenih javnih podatkov za ponovno uporabo (tudi podatkov javnih podjetij, raziskovalnih organizacij in organizacij, ki financirajo raziskave), obravnavo pojava novih oblik izključnih ureditev, uporabo izjem od načela zaračunavanja mejnih stroškov, pa tudi odnos med novo direktivo in nekaterimi z njo povezanimi pravnimi instrumenti, vključno z Uredbo (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>109</sup> in direktivami 96/9/ES<sup>110</sup>, 2003/4/ES<sup>111</sup> ter 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta<sup>112, 113</sup>

Glede na pojasnila v Direktivi o odprtih podatkih je zakonodajalec ocenil, da se je od sprejetja prvotne direktive količina podatkov, vključno z javnimi podatki, eksponentno povečala, pri čemer nastajajo in se zbirajo nove vrste podatkov. Obenem prihaja do razvoja tehnologij za analizo, izkoriščanje in obdelavo podatkov (strojno učenje, umetna inteligenca, internet stvari), kar omogoča oblikovanje novih storitev in novih aplikacij, ki temeljijo na uporabi, združevanju ali kombiniranju podatkov. Ker pravila hitrim spremembam niso več sledila, gospodarske in socialne priložnosti, ki jih omogoča ponovna uporaba javnih podatkov, niso bile optimalno izkoriščene.<sup>114</sup>

Glede na opisano ključne spremembe nove Direktive o odprtih podatkih vključujejo<sup>115</sup>:

---

<sup>108</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (43).

<sup>109</sup> Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in

o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

<sup>110</sup> Direktiva 96/9/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 1996 o pravnem varstvu baz podatkov (UL L 77, 27.3.1996, str. 20).

<sup>111</sup> Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi

Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, 14.2.2003, str. 26).

<sup>112</sup> Direktiva 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije

v Evropski skupnosti (INSPIRE) (UL L 108, 25.4.2007, str. 1).

<sup>113</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (4).

<sup>114</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (10).

<sup>115</sup> Obseg prekrivanja oziroma razlik med staro in novo direktivo je razviden tudi iz Priloge III k Direktivi o odprtih podatkih, ki vsebuje korelacijsko tabelo primerjave členov obeh aktov.

- zmanjšanje ovir za vstop na trg, zlasti za mala in srednje velika podjetja (MSP), z omejitvijo izjem, ki javnim organom omogočajo, da za ponovno uporabo svojih podatkov zaračunajo več kot mejne stroške razširjanja;
- povečanje razpoložljivosti podatkov z vključitvijo novih vrst javnih in javno financiranih podatkov v področju uporabe Direktive. To vključuje podatke, ki jih imajo javna podjetja<sup>116</sup> v sektorjih javnih služb in prometa<sup>117</sup>, ter javno financirane raziskovalne podatke<sup>118</sup>;
- zmanjšanje tveganja prevelike prednosti prvega pobudnika, ki daje prednost velikim podjetjem in omejuje potencialne ponovne uporabnike podatkov, z zahtevo po preglednem postopku za javno-zasebne dogovore o podatkih<sup>119</sup>;
- povečanje poslovnih priložnosti s spodbujanjem dinamičnega razširjanja podatkov prek vmesnikov API («vmesnik za namensko programiranje», »Application Programming Interface – API«, ang.),<sup>120</sup>
- posebne zahteve glede dostopa do naborov podatkov velike vrednosti<sup>121</sup>.

<sup>116</sup> Ker se je Direktiva 2003/98/ES uporabljala le za dokumente, ki jih hranijo organi javnega sektorja, javna podjetja pa so bila izključena iz področja njene uporabe, dokumenti, nastali v okviru izvajanja storitev splošnega interesa na številnih področjih, zlasti v sektorjih gospodarskih javnih služb, niso bili v zadostni meri razpoložljivi za ponovno uporabo, kar je znatno zmanjševalo možnost ustvarjanja čezmejnih storitev na podlagi dokumentov, ki jih hranijo javna podjetja, ki opravljajo storitve v splošnem interesu. Glej: Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (24). Za podrobno analizo položaja javnih podjetij v luči Direktive o odprtih podatkih ter Akta o upravljanju podatkov glej: Richter (n 88).

<sup>117</sup> V skladu z uvodno izjavo (25) gre za javna podjetja, ki opravljajo storitve v splošnem interesu s strani javnih podjetij v okviru ene od dejavnosti iz členov 8 do 14 Direktive 2014/25/EU, ter javnih podjetij, ki delujejo kot izvajalci javnih storitev na podlagi člena 2 Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, javnih podjetij, ki delujejo kot letalski prevozniki, ki opravljajo obveznosti javne službe na podlagi člena 16 Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta, ter javnih podjetij, ki delujejo kot lastniki ladij Skupnosti, ki opravljajo obveznosti javnih služb na podlagi člena 4 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92.

<sup>118</sup> Kot je navedeno v sami Direktivi: »Odprti dostop povečuje kakovost, zmanjšuje potrebo po nepotrebnem podvajanju raziskav, pospešuje znanstveni napredek, je sredstvo za boj proti znanstvenim goljufijam ter lahko na splošno spodbudi gospodarsko rast in inovacije.« Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (27). Podrobneje o odpiranju raziskovalnih podatkov glej: European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (n 63).

<sup>119</sup> »Organi javnega sektorja bi pri določanju načel za ponovno uporabo dokumentov morali ravnati v skladu s pravili Unije o konkurenci in nacionalnimi pravili o konkurenci, in se, kolikor je to mogoče, izogibati izključnim sporazumom z zasebnimi partnerji.« Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (48).

<sup>120</sup> 'Odprti podatki | Shaping Europe's digital future' (n 105). Glej tudi Predlog ZDIJZ-G, str. 3.

<sup>121</sup> Nabori podatkov velike vrednosti so dokumenti, katerih ponovna uporaba je povezana s pomembnimi koristmi za družbo, okolje in gospodarstvo, zlasti zaradi njihove primernosti za ustvarjanje storitev in aplikacij z dodano vrednostjo ter novih, visokokakovostnih in dostojnih delovnih mest ter zaradi števila potencialnih prejemnikov storitev in aplikacij z dodano vrednostjo, ki temeljijo na teh naborih podatkov. Direktiva o odprtih podatkih, člen 2(1)10.

### 3.1.5 Polje uporabe Direktive o odprtih podatkih ter problematika osebnih podatkov

Kot pojasnjuje Komisija, javni sektor v EU obsega izjemno velike količine podatkov (kot primere že sama Direktiva navaja podatke s področja sociale, politike, gospodarstva, prava, geografije, okolja, meteorologije, potresne dejavnosti, turizma, podjetništva, patentiranja in izobraževanja<sup>122</sup>). Odprti javni podatki se v tej povezavi nanašajo na informacije javnega sektorja, ki so dostopne in jih je mogoče ponovno uporabiti, pri čemer naj bi bila ponovna uporaba brez omejitev.<sup>123</sup> Direktiva torej ureja odprte podatke javnega sektorja in ne vseh odprtih podatkov.<sup>124</sup> Glede na opredelitev po Direktivi so odprti podatki tako podatki v odprtem formatu, ki jih lahko vsakdo svobodno uporablja, ponovno uporablja in deli za kakršen koli namen.<sup>125</sup> Direktiva o odprtih podatkih ob tem predstavlja horizontalni ukrep, ki ureja odprte podatke na vseh področjih (oz. sektorjih)<sup>126</sup> v okviru svojega polja uporabe.

Glede na opredelitev polja uporabe Direktive o odprtih podatkih se ta direktiva lahko nanaša tako na osebne kot na neosebne podatke, pri čemer pa je pomembno, da mora biti odpiranje osebnih podatkov v celoti v skladu s SUVP<sup>127</sup>.<sup>128</sup> V zvezi z neosebnimi podatki je treba upoštevati tudi Uredbo o prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji<sup>129</sup>.<sup>130</sup>

---

<sup>122</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (8).

<sup>123</sup> 'Odprti podatki | Shaping Europe's digital future' (n 105).

<sup>124</sup> Prim.: Broomfield (n 61) 182.

<sup>125</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (16).

<sup>126</sup> Prim. Predlog ZDIJZ-G, str. 4.

<sup>127</sup> V tem smislu glej tudi uvodno izjavo (154) Splošne uredbe o varstvu podatkov. Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4.5.2016, str. 1–88.

<sup>128</sup> Prim.: Matthias Leistner and Lucie Antoine, 'TPR and the Use of Open Data and Data Sharing Initiatives by Public and Private Actors' [2022] SSRN Electronic Journal 39 <<https://www.ssrn.com/abstract=4125503>> accessed 24 March 2025. Glej člen 1(2)(h) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>129</sup> Uredba (EU) 2018/1807 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji, UL L 303, 28.11.2018, str. 59–68.

<sup>130</sup> Za obsežnejšo analizo trga neosebnih podatkov v EU glej: European Parliament. Directorate General for Internal Policies of the Union., *The Emergence of Non-Personal Data Markets* (Publications Office 2023) <<https://data.europa.eu/doi/10.2861/781155>> accessed 16 April 2025.



Pravna okvira za odpiranje podatkov ter varstvo osebnih podatkov sta tako soobstoječa ter se lahko uporabljata vzporedno. Do tega pride v situacijah, ko je določena zbirka podatkov predmet odpiranja podatkov, a hkrati vsebuje osebne podatke. V tem primeru je v ozadju pravzaprav tehtanje med dvema pravno zavarovanima interesoma: pravico do varstva osebnih podatkov ter javnim interesom ali pravicami drugih. Pri tem vloga EU ni samo zaščita posameznika, ampak tudi prost pretok (in uporaba) teh podatkov. V takšnih situacijah se organi, pristojni za odpiranje podatkov, soočajo z dvema navidezno nasprotujočima ciljema: odpiranje podatkov ter varstvo osebnih podatkov.<sup>131</sup> Za takšne primere je pomembno, da Direktiva o odprtih podatkih ne spreminja obveznosti držav po SUVP (ali po Direktivi o zasebnosti in elektronskih komunikacijah)<sup>132, 133</sup> kar predvsem velja za zahteve po preglednosti uporabe osebnih podatkov, opredelitev namena, dovoljenih načinov uporabe podatkov ter minimizacijo podatkov. SEU je v svoji sodni praksi (sicer v zvezi z Direktivo 2003/58, a je stališče relevantno tudi za Direktivo o odprtih podatkih) potrdilo, da ni dopustna ponovna uporaba podatkov, ki so zaščiteni s SUVP.<sup>134</sup> Rezultat te zahteve je, da se osebni podatki bodisi ne odpirajo, ali pa se odpirajo v anonimizirani obliki<sup>135</sup>, kar pomeni, da se SUVP znanje ne uporablja več.<sup>136</sup>

Težava se v praksi pojavlja predvsem pri podatkih, pri katerih na prvi pogled ni povsem jasno, ali gre za osebni podatek ali ne.<sup>137</sup> Taki primeri so npr. številka kupca, registracijska številka, ali pa identifikacijska številka vozila (VIN).<sup>138</sup> Pri tem je pomembno, da se možnosti identifikacije<sup>139</sup> določene osebe na podlagi tega podatka

---

<sup>131</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 'The Symbiosis between Data Protection and Open Data' 5  
<<https://data.europa.eu/sites/default/files/report/The%20Symbiosis%20between%20Data%20Protection%20and%20Open%20Data.pdf>>.

<sup>132</sup> Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah), UL L 201, 31.7.2002, str. 37.

<sup>133</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(4).

<sup>134</sup> Zadeva C-439/19 Latvijas Republikas Saeima z dne 22. junija 2021, tč. 123–129.

<sup>135</sup> Prim.: Prešern and Veršič (n 59) 30.

<sup>136</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (n 131) 5–6.

<sup>137</sup> Podrobneje glede pojma osebnih podatkov glej: Lee A Bygrave and Luca Tsoni, 'Article 4(1)' in Christopher Kuner and others (eds), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a commentary* (First Edition published, Oxford University Press 2020).

<sup>138</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (n 131) 7–9.

<sup>139</sup> Glede vprašanja dometa koncepta osebnih podatkov glej npr.: 'Article 29 Working Party Opinion 4/2007 on the Concept of Personal Data'

ne razteza samo na upravljalca podatkov, temveč tudi na neposredno ali posredno identifikacijo s strani katerekoli druge osebe. Poleg navedenega se lahko zgodi, da nek podatek v zbirki (odprtih) podatkov šele s časom (npr. zaradi razvoja tehnologije) pridobi lastnost osebnega podatka.<sup>140</sup> Tak primer so npr. pametna mesta, kjer bi bilo mogoče na podlagi sicer neosebni podatkov z rednim zbiranjem teh podatkov na podlagi vzorcev identificirati konkretnega posameznika.<sup>141</sup> Glede na navedeno je torej ključni problem povezan z osebnimi podatki problem pravne varnosti, saj je vnaprej včasih težko ugotoviti, ali je nek podatek osebni podatek. Interpretacije se lahko razlikujejo in razvijajo, tudi v luči zunanjih dejavnikov (npr. boljša analiza velikih količin podatkov), kar pomeni, da je dosledno izvrševanje tega področja v praksi težko izvedljivo. Ob upoštevanju dejstva, da so nabori podatkov pogosto mešani in vsebujejo tako osebne kot neosebne podatke se v teoriji tako npr. pojavljajo kritike regulatornega pristopa, ki vzpostavlja različne pravne režime za osebne ter neosebne podatke.<sup>142</sup>

Primer, ki opisani problem najbolj nazorno izriše, je odločitev Sodišča EU v zadevi C-319/21 Scania.<sup>143</sup> V skladu s pravom EU je bilo podjetje Scania zavezano, da daje na voljo informacije o vgrajenem sistemu za diagnostiko na vozilu ter informacije o popravilu in vzdrževanju vozil, vključno z neodvisnimi izvajalci, ki niso serviserji. Scania je to omogočala prek spletne strani, kjer je bilo mogoče do podatkov vstopati na podlagi vnosa identifikacijske številke vozila (VIN). Za Scania ta podatek ni pomenil osebnega podatka, saj na podlagi svojih podatkov te številke ni mogla povezati s točno določeno fizično osebo. V zvezi z vprašanjem, ali gre pri VIN številki za osebni podatek, kar bi pomenilo, da Scania v zvezi s tem zavezuje SUVP, je SEU pojasnilo, da je za ugotovitev, ali je posameznik neposredno ali posredno

---

<[https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_en.pdf)>.

Glede posledic široke razlage pojma osebni podatek glej npr.: Nadezhda Purtova, 'The Law of Everything. Broad Concept of Personal Data and Future of EU Data Protection Law' (2018) 10 Law, Innovation and Technology 40.

<sup>140</sup> »Pri ugotavljanju, ali je posameznik določljiv, bi bilo treba upoštevati vsa sredstva – kot je na primer izločitev –, za katera se razumno pričakuje, da jih bo upravljavec ali druga oseba uporabila za neposredno ali posredno identifikacijo posameznika. Da bi ugotovili, ali se za ta sredstva lahko razumno pričakuje, da bodo uporabljena za identifikacijo posameznika, bi bilo treba upoštevati vse objektivne dejavnike, kot so stroški identifikacije in čas, potreben zanj, ter pri tem upoštevati razpoložljivo tehnologijo in tehnološki razvoj v času obdelave.« Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov, uvodna izjava (26).

<sup>141</sup> Elsa-Maria Tropp, Thomas Hoffmann and Archil Chochia, 'Open Data: A Stepchild in e-Estonia's Data Management Strategy?' (2022) 12 TalTech Journal of European Studies 123, 135.

<sup>142</sup> Glej npr.: I Graef, R Gellert and Martin Husovec, 'Towards a Holistic Regulatory Approach for the European Data Economy: Why the Illusive Notion of Non-Personal Data Is Counterproductive to Data Innovation' (2020) 44 European Law Review 605.

<sup>143</sup> C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v Scania CV AB z dne 9. novembra 2023. Glej tudi zadevo C-175/20 Valsts ieņēmumu dienests z dne 24. februarja 2022, predvsem tč. 36 in 37.

določljiv, treba upoštevati vsa sredstva, za katera se lahko razumno pričakuje, da jih bosta bodisi upravljavec bodisi tretja oseba uporabila za določitev tega posameznika, ne da bi se zahtevalo, da z vsemi informacijami, ki omogočajo določitev navedenega posameznika, razpolaga ena sama oseba.<sup>144</sup> Po stališču SEU VIN številka sama po sebi ni osebni podatek, pridobi pa takšno kvaliteto za kogar koli, ki ima razumno na voljo sredstva, ki omogočajo njeno povezavo z določeno osebo.<sup>145</sup> Takšna oseba pa je subjekt, ki od Scanie pridobiva podatke na podlagi VIN številke, saj ima takšna oseba dostop do potrdila o registraciji vozila, v katerem pa sta navedeni tudi ime in naslov imetnika tega potrdila. V skladu s tem po stališču SEU VIN številka pomeni osebni podatek v smislu člena 4(1) SUVVP, ker bi oseba, ki ima do dostop do potrdila o registraciji, lahko razpolagala s sredstvi, ki bi ji omogočala, da ga uporabi za določitev lastnika vozila, na katero se nanaša, ali osebe, ki lahko uporablja vozilo.<sup>146</sup> Neodvisni izvajalci potencialno lahko razumno razpolagajo s sredstvi, ki jim omogočajo povezati VIN z določenim ali določljivim posameznikom, in v tem primeru VIN številka zanje pomeni osebni podatek, posredno pa pomeni osebni podatek tudi za proizvajalce avtomobilov, v konkretnem primeru Scanio, čeprav VIN številka za njih sama po sebi ni osebni podatek.<sup>147</sup> Podobno stališče je v Sloveniji sicer že leta 2020 sprejel tudi Informacijski pooblaščenec.<sup>148</sup>

Primer Scania opozarja predvsem na negotovost, povezano z dinamično naravo osebnih podatkov, saj presoja, ali je nek podatek osebni podatek ni nujno vezana zgolj na sam podatek, ampak bo odvisna tudi od širšega konteksta obdelave tega

<sup>144</sup> C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v Scania CV AB, tč. 45. Pri tem se sklicuje na nosilno zadevo C-582/14 Breyer z dne 19. oktobra 2016.

<sup>145</sup> C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v Scania CV AB, tč. 46.

<sup>146</sup> C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v Scania CV AB, tč. 47–48.

<sup>147</sup> C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v Scania CV AB, tč. 49.

<sup>148</sup> Mnenje IP številka 07121-1/2020/902 z dne 20. 5. 2020: »Skladno s prvim odstavkom 4. člena Splošne uredbe pomenijo osebni podatki katero koli informacijo v zvezi z določenim ali določljivim posameznikom. Določljiv posameznik pa je tisti, ki ga je mogoče neposredno ali posredno določiti, zlasti z navedbo identifikatorja, kot je ime, identifikacijska številka, podatki o lokaciji, spletni identifikator, ali z navedbo enega ali več dejavnikov, ki so značilni za fizično, fiziološko, genetsko, duševno, gospodarsko, kulturno ali družbeno identiteto tega posameznika. Na portalu eDavki je treba za prikaz navedenih podatkov o vozilu vpisati t.i. VIN številko (identifikacijska številka vozila oz. »številka šasije«). Pri ugotavljanju, ali gre za osebni podatek, je treba opraviti test določljivosti posameznika, na katerega se gleda široko, torej ne samo skozi lastne zmožnosti, namene in interese, temveč se upošteva tudi, ali bi iz navedenega podatka lahko drugi izvedeli, na koga se podatki nanašajo. Treba je upoštevati vsa sredstva, informacije in znanja, ki jih imajo na voljo tudi drugi subjekti, ki bi lahko določili, za katerega posameznika gre. IP meni, da se na podlagi VIN številke načeloma lahko ugotovi, katera oseba je lastnik določenega avtomobila, tako npr. z vpogledom v podatke o registraciji vozila oz. izdanem prometnem dovoljenju, ki so navedeni v evidenci registriranih vozil skladno s tretjim odstavkom 63. člena Zakona o motornih vozilih (Uradni list RS, št. 75/17). Posledično se tudi vsi ostali navedeni podatki lahko pripišejo določljivem posamezniku in predstavljajo njegov osebni podatek. Navedeno velja zgolj za VIN številke vozil, ki so v lasti fizičnih oseb, saj Splošna uredba varuje pravico varstva osebnih podatkov posameznikov, ne pa tudi pravnih oseb.«

podatka.<sup>149</sup> Subjekt, pristojen za zagotavljanje podatkov, bo moral tako pred odpiranjem podatkov opraviti skrbno presojo, ali je mogoče razumno pričakovati identifikacijo posameznika na podlagi teh podatkov. To bo obsegalo predvsem objektivno presojo narave podatkov (ali že sami po sebi predstavljajo osebne podatke) ter presojo verjetnosti, da bodo podatki s strani uporabnikov lahko povezani z drugimi podatki, ki bodo omogočili identifikacijo posameznika, na katerega se nanašajo.<sup>150</sup> Z vidika odpiranja podatkov je posebej relevantno tudi vprašanje, kdo se šteje za upravljalca podatkov<sup>151</sup>, saj to opredeljuje obseg obveznosti po SUVVP.<sup>152</sup>

Opisana odločitev SEU je v literaturi naletela tudi na nekatere kritike t.i. absolutnega pristopa SEU, saj ta obdelovalce podatkov lahko postavi v nemogoč položaj glede vprašanja, ali morajo s podatki ravnati kot z osebnimi podatki.<sup>153</sup> Čeprav so po praksi SEU odstopi od standardov, določenih po pravu EU izjemoma sicer mogoči,<sup>154</sup> stališče SEU seveda zavezuje vse nacionalne organe, vključno z Informacijskim pooblaščencom. V primeru, da bi želeli v nacionalni zakonodaji omogočiti dostop do takšnih podatkov kot odprtih podatkov, bi bilo za to treba urediti ustrezno pravno podlago, ki bi omogočila obdelavo teh podatkov, ta pa bi morala prestat test legitimnosti in test sorazmernosti pri presoji tehtanja med javnimi interesi in varstvom zasebnosti.

Direktiva o odprtih podatkih od držav članic ne zahteva, da omogočijo dostop do podatkov, dostop do katerih je omejen zaradi režimov dostopa iz razlogov varstva osebnih podatkov, ter dele dokumentov, ki so dostopni v okviru teh režimov, ki vsebujejo osebne podatke, katerih ponovna uporaba je bila zakonsko opredeljena kot nezdružljiva s pravom o varstvu posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov oziroma da ogroža varstvo zasebnosti in integriteto posameznika.<sup>155</sup>

---

<sup>149</sup> European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (n 131) 9–11.

<sup>150</sup> Podrobneje glej: ibid 10–11.

<sup>151</sup> Splošna uredba o varstvu osebnih podatkov, člen 4(1)(7).

<sup>152</sup> Podrobneje glej: European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (n 131) 11–14.

<sup>153</sup> Glej npr.: Stephanie Rossello, 'C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v. Scania: How to Solve the "Indirect Personal Data" Riddle?' [2024] European Law Blog <<https://www.europeanlawblog.eu/pub/88nomk75/release/1>> accessed 11 April 2025.

<sup>154</sup> Sicer v zvezi z drugim pravnim vprašanjem v tem smislu glej npr. zadevo C-507/17 Google CNIL, z dne 24. septembra 2019, predvsem tč. 72.

<sup>155</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(2)(h).

Prav tako se Direktiva o odprtih podatkih ne nanaša na dokumente, na katerih imajo tretje osebe pravice intelektualne lastnine, pa tudi ne na dokumente, kot so občutljivi podatki, do katerih ni dostopa zaradi režimov dostopa v državah članicah (vključno) iz razlogov zaščite nacionalne varnosti, obrambe ali javne varnosti, statistične zaupnosti ali poslovne zaupnosti (vključno s poslovnimi ali poklicnimi skrivnostmi oziroma skrivnostmi podjetja).<sup>156</sup>

Pri dokumentih, o katerih govori Direktiva, gre torej za podatke, ki jih ustvarijo organi v okviru izvajanja javnih nalog in ki so prosto dostopni v skladu s predpisi, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja.<sup>157</sup> Direktiva o odprtih podatkih tako ne ureja vprašanja dostopa do podatkov: ureja ponovno uporabo obstoječih dokumentov, ki jih hranijo organi javnega sektorja in javna podjetja držav članic, ne določa pa nobene obveznosti glede dostopa do dokumentov.<sup>158</sup> Kot je pojasnilo SEU Direktiva o odprtih podatkih predpostavlja, da pravica do dostopa do podatkov obstaja v pravu držav članic ali pravu Unije, tako da pogoji za dostop do teh dokumentov ne spadajo na njeno področje uporabe.<sup>159</sup> Direktiva tako ni uporabljiva niti pri vprašanju obveznosti odobritve ponovne uporabe dokumentov.<sup>160</sup>

### 3.1.6 Direktiva o odprtih podatkih kot ukrep minimalne harmonizacije ter polje diskrecije za nacionalno regulacijo

Direktiva o odprtih podatkih predstavlja ukrep minimalne harmonizacije<sup>161</sup> področja ponovne uporabe podatkov javnega sektorja. Dejstvo, da gre za akt minimalne harmonizacije pomeni, da lahko države članice državljanom omogočijo ponovno uporabo podatkov tudi v obsegu, ki presega minimalno raven harmonizacije v tej direktivi.<sup>162</sup>

---

<sup>156</sup> Glej člena 1(2)(c) ter (d) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>157</sup> Prim.: Predlog ZDIJZ-G, str. 2.

<sup>158</sup> Prim: Leistner and Antoine (n 128) 39.

<sup>159</sup> C-336/23, HP – Hrvatska pošta z dne 21. 11. 2024, tč. 29–31. SEU je enako stališče zavzelo že v zvezi z Direktivo o ponovni uporabi informacij javnega značaja. Glej sodbo SEU v zadevi C-215/17 NKBM z dne 14. 11. 2018, tč. 32.

<sup>160</sup> V tem smislu glej zadevo C-138/11 Compass-Datenbank GmbH z dne 12. 7. 2012, tč. 50. Primerjaj: uvodna izjava (26) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>161</sup> O konceptu harmonizacije glej: Marcus Klamert, 'What We Talk About When We Talk About Harmonisation' (2015) 17 Cambridge Yearbook of European Legal Studies 360. Za pregled različnih modelov harmonizacije glej: Ellen Vos, 'Differentiation, Harmonisation and Governance' in Bruno De Witte, Dominik Hanf and Ellen Vos (eds), *The Many Faces of Differentiation in EU Law* (Intersentia 2001) 148.

<sup>162</sup> Prim.: Filip Tuyschaever, *Differentiation in European Union Law* (Hart 1999) 223.

Glede na določbe Direktive o odprtih podatkih to pomeni, da je načeloma državam članicam dovoljeno, da še naprej uporabljajo določbe nacionalnega prava, ki presegajo minimalne zahteve, določene v Direktivi. Kot primer takih ukrepov že direktiva sama navaja pragove za dovoljene stroške za ponovno uporabo, ki so nižji od pragov, določenih v tej direktivi, ali pa v celoti onemogočijo kakršnakoli nadomestila, določijo manj restriktivne pogoje za izdajo dovoljenja, kot so tisti iz te direktive, razširitev zahtev direktive na zasebna podjetja, ki opravljajo storitve v splošnem interesu, ali določitev obsežnejše ponovne uporabe podatkov od te, določene v direktivi. Države se lahko odločijo tudi, da določbe Direktive uporabljajo tudi za zasebna podjetja, zlasti tista, ki opravljajo storitve v splošnem interesu. Prav tako lahko države članice poleg izraza »dokument« uporabijo druge izraze, pod pogojem, da je ohranjen popolni obseg tega, kar vključuje opredelitev izraza »dokument«.<sup>163</sup> To hkrati pomeni, da morebitni višji standardi dostopnosti, ki obstajajo v državah članicah, z vidika prava EU načeloma niso problematični oziroma bi morali biti glede na namen direktive celo ohranjeni.<sup>164</sup>

Iz navedenega torej izhaja, da je državam članicam načeloma prepuščeno regulirati področje tudi v smeri večje dostopnosti teh podatkov. Polje dopustne regulacije držav članic je pri tovrstnih ukrepih omejeno le na način, da nacionalna regulacija ne sme ogroziti kakih drugih pravno zavarovanih vrednot prava EU, npr. varstva osebnih podatkov, zasebnosti, konkurence, tj. da so nacionalni ukrepi sicer v skladu s pravom EU. V takšnem primeru govorimo o tem, da akt sekundarne zakonodaje, v obsegu, v katerem določa minimalno harmonizacijo, predstavlja »tla«, primarno pravo EU pa »strop«, medtem ko v vmesnem prostoru države članice ohranjajo polje diskrecije za zasledovanje svojih lastnih politik.<sup>165</sup> Spoštovanja tega polja diskrecije je podvrženo nadzoru SEU, pri čemer se v praksi lahko pojavijo številne mejne situacije, kjer je lahko zgolj od konkretne določbe sekundarnega akta odvisno, ali, ter v kakšni meri predstavlja ukrep minimalne harmonizacije oziroma ali, po drugi strani, državam članicam dopušča določeno polje za lastno regulacijo. Tako vnaprej pogosto ni mogoče nedvoumno opredeliti, kateri ukrepi držav članic so skladni s pravom EU. Kot anekdotičen primer tega bi, v zvezi z Direktivo o odprtih podatkih, lahko izpostavili zaračunavanje stroškov ponovne uporabe. Čeprav direktiva sama

<sup>163</sup> Glej: Direktiva o odprtih podatkih, uvodne izjave (15) do (20), (39).

<sup>164</sup> Prim. uvodno izjavo (18).

<sup>165</sup> Glej npr.: Michael Dougan, 'Minimum Harmonization and the Internal Market' (2000) 37 Common Market Law Review 853, 855; Francesco de Cecco, 'Room to Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights' (2006) 43 Common Market Law Review 9, 9.

omenja, da imajo države članice možnost, da te stroške znižajo ali jih celo izničijo, in s tem presežejo standarde po direktivi, bi takšna regulacija na drugi strani lahko nedopustno posegla v s pravom EU zavarovane pravice oseb, ki so dolžne te podatke dajati na voljo. Presoja dopustnosti takšnega ukrepa države članice bi bila tako odvisna od konkretnih okoliščin primera.

Ob robu razpravi o polju regulatorne avtonomije držav članic velja še enkrat spomniti tudi na omejene pristojnosti EU na področju urejanja pogojev za dostop do informacij javnega značaja. Tako tudi Direktiva sama določa, da se v primerih, kadar lahko državljani ali pravni subjekti, skladno z ustreznim režimom dostopa, pridobijo dokument le, če lahko dokažejo poseben interes, direktiva ne uporablja.<sup>166</sup> Prav tako direktiva ne posega v režim dostopa do podatkov po pravu EU ter nacionalne režime dostopa,<sup>167</sup> ki torej kot ločeno vprašanje urejajo pogoje za dostop do posameznih kategorij podatkov javnega sektorja. Glede na navedeno torej države članice, poleg polja za nacionalno regulacijo, ki jim ga Direktiva o odprtih podatkih prepušča kot ukrep minimalne harmonizacije, še naprej ohranjajo tudi pristojnost za urejanje vprašanja dostopa do posameznih skupin podatkov (saj to ni predmet urejanja direktive), medtem ko direktiva ureja le postopek ponovne uporabe podatkov, ki so v skladu z nacionalnimi režimi opredeljeni kot dostopni.<sup>168</sup>

## 3.2 Vsebina Direktive o odprtih podatkih

### 3.2.1 Izhodišča

Direktiva določa minimalna pravila glede ponovne uporabe in praktičnih ukrepov v zvezi z olajšanjem ponovne uporabe dokumentov<sup>169</sup> organov javnega sektorja in nekaterih javnih podjetij<sup>170</sup> ter raziskovalnih podatkov. Kot izhaja iz Direktive o odprtih podatkih, gre za (že) obstoječe dokumente. Od organov javnega sektorja se tako ne zahteva, da zaradi izpolnjevanja zahtev pripravijo ali prilagodijo dokumente

<sup>166</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(2)(f).

<sup>167</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(3).

<sup>168</sup> Prim.: Broomfield (n 61) 177, 179.

<sup>169</sup> Za »dokument« se štejejo kakršnekoli vsebine (ali njihovi deli), ne glede na nosilec podatkov (papir ali elektronska oblika ali zvočni, vizualni ali avdiovizualni posnetek). Člen 2(1)(6) Direktive.

<sup>170</sup> Velja za javna podjetja, ki (i) so dejavna na področjih, opredeljenih v Direktivi 2014/25/EU, (ii) delujejo kot izvajalci javne službe na podlagi člena 2 Uredbe (ES) št. 1370/2007 (iii) delujejo kot letalski prevozniki, ki opravljajo obveznosti javne službe na podlagi člena 16 Uredbe (ES)

št. 1008/2008 ali (iv) delujejo kot ladjarji Skupnosti, ki izpolnjujejo obveznosti javne službe na podlagi člena 4 Uredbe (EGS) št. 3577/92. Glej člen 1 Direktive o odprtih podatkih.

ali zagotovijo izvlečke, kadar bi to pomenilo nesorazmeren napor, ki bi presegal enostaven postopek, prav tako ni potrebno, da še naprej pripravljajo in hranijo določene vrste dokumentov, zato da bi jih ponovno uporabile organizacije zasebnega ali javnega sektorja.<sup>171</sup>

Eden ključnih pojmov, povezanih s predmetom regulacije Direktive o odprtih podatkih, je seveda pojem »odprti podatki«.<sup>172</sup> Direktiva sama tega pojma izrecno ne definira (tudi sicer so pravne definicije v zakonodaji ali teoriji redke<sup>173</sup>), a v uvodnih izjavah poudarja, da gre za podatke v odprtem formatu, ki jih lahko vsakdo svobodno uporablja, ponovno uporablja in deli za kakršen koli namen.<sup>174</sup> Ko govorimo o odprtih podatkih torej govorimo o informacijah javnega sektorja, ki so dostopne in jih je mogoče (načeloma) brez omejitev ponovno uporabiti.<sup>175</sup> V skladu z ZDIJZ izraz odprti podatek pomeni, da je podatek v datotečnem formatu, katerega struktura je določena v dogovorjenih odprtih standardih, ki jih je sprejela organizacija za standarde in ki se lahko uporabijo ter implementirajo brez tehničnih omejitev; tak podatek je poleg navedenega prosto dostopen ter na voljo za uporabo in razširjanje brez omejitev po zakonu, ki ureja avtorsko in sorodne pravice, razen navedbe avtorstva ali vira.<sup>176</sup>

Ponovna uporaba<sup>177</sup> vključuje uporabo dokumentov, ki jih hranijo organi javnega sektorja za komercialne ali nekomercialne namene, ki so (1) različni od prvotnega namena v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani (kar ne vključuje izmenjave dokumentov med organi javnega sektorja zgolj zaradi opravljanja njihovih javnih nalog), ali pa (2) jih hranijo javna podjetja za komercialne ali nekomercialne namene, ki so različni od prvotnega namena zagotavljanja storitev v splošnem interesu, za katerega so bili dokumenti izdelani (kar ne vključuje izmenjave dokumentov med javnimi podjetji in organi javnega sektorja zgolj zaradi opravljanja javnih nalog organov javnega sektorja).<sup>178</sup> Osnovna ideja ponovne uporabe je, da organi javnega sektorja dokumente, ki jih zbirajo in pripravljajo v

---

<sup>171</sup> Člen 5(3) in (4) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>172</sup> Podrobneje o pojmu odprtih podatkov v razvojnem smislu glej: Broomfield (n 61) 177–178. Prim.: Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 124.

<sup>173</sup> Broomfield (n 61) 177.

<sup>174</sup> Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (16).

<sup>175</sup> 'Odprti podatki | Shaping Europe's digital future' (n 105).

<sup>176</sup> ZDIJZ, 5. odstavek 3.a člena. Glej: Prešern and Veršič (n 59) 30.

<sup>177</sup> Podrobneje o konceptu ponovne uporabe, tudi v razvojnem smislu, glej: Broomfield (n 61) 178–179.

<sup>178</sup> Člen 2(1)(11) Direktive.



okviru izvajanja javnih nalog, dajo na voljo za nadaljnjo (ponovno) uporabo posameznikom ali gospodarskim subjektom. Na ta način je mogoče izkoristiti celoten potencial za uporabo teh podatkov tako v javnem kot v zasebnem sektorju, pri čemer regulacija na ravni EU želi zagotoviti enako dostopnost do teh podatkov znotraj celotnega notranjega trga.

### 3.2.2 Vsebinski sklopi Direktive o odprtih podatkih

Temeljno izhodišče Direktive je, da države članice zagotovijo, da se lahko dokumenti ponovno uporabijo tako za komercialne kot za nekomercialne namene (člen 3 Direktive). Direktiva v zvezi s tem podrobneje ureja spodaj strnjeno opredeljene sklope.

#### 3.2.2.1 Zahtevki za ponovno uporabo

Organi javnega sektorja morajo na podlagi zahtevka prosilcu omogočiti ponovno uporabo zahtevanih podatkov ali izdati ustrezno dovoljenje. Obdelava zahtevka in dostava dokumentov morata biti izvedena v 20 delovnih dneh z možnostjo podaljšanja za nadaljnjih 20 dni. V primeru zavrnitve mora biti odločitev utemeljena, vključno z razlogi za zavrnitev (po nacionalnem pravu ali v skladu z Direktivo o odprtih podatkih), vsebovati mora tudi informacijo o pravnih sredstvih, ki so na voljo vlagatelju. O pravnih sredstvih mora odločati nepristranski organ za pritožbe (ki ni nujno sodni organ).<sup>179</sup> Države članice si morajo prizadevati za ureditev, ki čim bolj olajša učinkovito ponovno uporabo dokumentov.<sup>180</sup> Navedena pravila ne veljajo za javna podjetja ter izobraževalne ustanove, raziskovalne organizacije in organizacije za financiranje raziskav<sup>181</sup>, torej se nanašajo na zahtevke, posredovane le (ostalim) organom javnega sektorja.

---

<sup>179</sup> Navedene zahteve pa ne veljajo za javna podjetja ter izobraževalne ustanove, raziskovalne organizacije in organizacije za financiranje raziskav.

<sup>180</sup> Člen 4 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>181</sup> Člen 4(6) Direktive o odprtih podatkih.

### 3.2.2.2 Pogoji za ponovno uporabo

Podatki se dajejo v ponovno uporabo v kateremkoli obstoječem formatu, a če je mogoče z elektronskimi sredstvi, v formatih, ki so odprti, strojno berljivi in dostopni ter jih je mogoče najti in ponovno uporabiti, skupaj z njihovimi metapodatki, ter ob upoštevanju načela »vgrajene in privzete odprtosti« (ang. *‘open by design and by default’*). V skladu s tem načelom bi morale države zagotavljati, da je možnost odpiranja podatkov vgrajena že v procesu oblikovanja in nastajanja teh podatkov; podatki naj bi se oblikovali v za to predvidenih formatih, strukturah in tehnologijah, ki npr. zagotavljajo strojno berljivost teh podatkov. Direktiva v tem smislu govori o dajanju podatkov na voljo »*z elektronskimi sredstvi, v formatih, ki so odprti, strojno berljivi in dostopni ter jih je mogoče najti in ponovno uporabiti, skupaj z njihovimi metapodatki.*«<sup>182</sup> Prav tako bi morala biti odprta narava teh podatkov privzeta, torej bi morale biti kakršnekoli omejitve odstopa obravnavane kot izjema od odprtosti podatkov, država pa bi si morala proaktivno prizadevati, da podatke objavlja.

Dinamični podatki morajo praviloma biti na voljo za ponovno uporabo takoj po tem, ko so zbrani, prek ustreznih API in, kadar je to ustrezno, mora biti omogočen njihov masovni prenos. Tudi nabori podatkov velike vrednosti (»High-Value Datasets« oziroma »HVD«, ang.) se dajo na voljo za ponovno uporabo v strojno berljivem formatu prek ustreznih API in se, kadar je to ustrezno, omogoči njihov masovni prenos.<sup>183</sup>

Praviloma je ponovna uporaba dokumentov brezplačna. Kot izjemo direktiva dovoljuje povračilo mejnih stroškov, ki nastanejo zaradi reprodukcije, zagotavljanja in razširjanja dokumentov, pa tudi zaradi anonimizacije osebnih podatkov in ukrepanja za varovanje zaupnih poslovnih informacij.<sup>184</sup> Za nekatere subjekte Direktiva določa zaračunavanje nadomestil.<sup>185</sup> Pri zaračunavanju se zahteva

---

<sup>182</sup> Člen 5(1) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>183</sup> Člen 5 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>184</sup> Direktiva določa, da se ta pravila ne uporabljajo za organe javnega sektorja, ki morajo ustvarjati prihodek, da lahko krijejo pomemben del stroškov, ki jih imajo zaradi izvajanja svojih javnih nalog, knjižnice, vključno z univerzitetnimi knjižnicami, muzeje in arhive, ter javna podjetja. V zvezi z organi javnega sektorja, ki spadajo pod to izjemo, direktiva določa, da države članice njihov seznam objavijo na spletu. Direktiva o odprtih podatkih, člen 6(3).

<sup>185</sup> Člen 6 Direktive o odprtih podatkih.

preglednost, bodisi z vnaprejšnjo objavo pogojev in zneskov (standardna nadomestila) bodisi z navedbo dejavnikov, ki vplivajo na izračun.<sup>186</sup>

Ob upoštevanju načela privzete odprtosti ponovna uporaba dokumentov ne sme biti odvisna od pogojev, razen če so ti objektivni, sorazmerni, nediskriminatorni in utemeljeni na podlagi cilja javnega interesa. Direktiva vzpodbuja države članice, ki vzpostavljajo dovoljenja, k uporabi standardnih dovoljenj za ponovno uporabo dokumentov, ki jih je mogoče obdelovati elektronsko.<sup>187</sup>

Države članice so v skladu z Direktivo dolžne oblikovati tudi praktične ureditve, s katerimi poenostavijo iskanje dokumentov (npr. sezname virov glavnih dokumentov z ustreznimi metapodatki). Te morajo biti dostopne prek spleta in v strojno berljivem formatu. Vzpostaviti morajo portale, povezane s seznamami virov. Dostop si prizadevajo poenostaviti tudi z zagotovitvijo enotne točke dostopa.<sup>188</sup>

Tudi glede raziskovalnih podatkov države članice v skladu z Direktivo podpirajo razpoložljivost teh podatkov tako, da sprejmejo nacionalne politike in ustrezne ukrepe, katerih cilj je zagotoviti, da bodo vsi podatki iz javno financiranih raziskav v skladu z načelom »vgrajene odprtosti«<sup>189</sup> prosto dostopni (»politike odprtega dostopa«) in združljivi z načeli FAIR<sup>189, 190</sup>.

### 3.2.2.3 Nediskriminacija in pošteno trgovanje

Pri ponovni uporabi je treba zagotoviti nediskriminatornost, ki se nanaša na primerljive kategorije ponovne uporabe, pa tudi za čezmejno uporabo (kar je zlasti pomembno z vidika delovanja notranjega trga EU). Enaki pogoji ponovne uporabe veljajo tudi za organe javnega sektorja, ki dokumente uporabljajo kot vhodne podatke za opravljanje svoje poslovne dejavnosti, ki je izven njihovih javnih nalog – v tem primeru jih torej zavezujejo enaki pogoji in dolžnosti glede plačila nadomestil ter izpolnjevanja pogojev, kot vse ostale uporabnike.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> Člen 7 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>187</sup> Člen 8 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>188</sup> Člen 9 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>189</sup> O načelih FAIR, glej npr. 'Načela FAIR' (*DiRROS Data*)

<<https://dirrosdata.ctk.uni-lj.si/raziskovalni-podatki/nacela-fair/>> accessed 19 March 2025.

<sup>190</sup> Člen 9 Direktive o odprtih podatkih. Podrobneje o odpiranju raziskovalnih podatkov glej: European Commission. Directorate General for Research and Innovation. (n 63).

<sup>191</sup> Člen 11 Direktive o odprtih podatkih.

Ponovna uporaba dokumentov je omogočena vsem (potencialnim) akterjem na trgu, tudi če nekateri izmed njih že uporabljajo proizvode z dodano vrednostjo, ki temeljijo na teh dokumentih. Dogovori med organi javnega sektorja ali javnimi podjetji, ter tretjimi strankami praviloma ne smejo podeljevati izključnih pravic. Slednje so dopustne zgolj izjemoma, kadar to utemeljujejo razlogi v javnem interesu. Odobritev take pravice je treba periodično preverjati vsaka tri leta. Zagotovljena mora biti tudi transparentnost z objavo izključnih ureditev in njihovih pogojev na spletu. Pravila, katerih cilj je omejiti razpoložljivost dokumentov za ponovno uporabo, se morajo na spletu objaviti vsaj dva meseca pred začetkom njihovega učinkovanja.<sup>192</sup>

### 3.2.2.4 Nabori podatkov velike vrednosti

Nabori podatkov velike vrednosti v skladu z Direktivo o odprtih podatkih obsegajo dokumente, katerih ponovna uporaba je povezana s pomembnimi koristmi za družbo, okolje in gospodarstvo.<sup>193</sup> Te koristi so utemeljene zlasti na njihovi posebni primernosti za ustvarjanje storitev in aplikacij z dodano vrednostjo ter novih, visokokakovostnih in dostojnih delovnih mest ter zaradi števila potencialnih prejemnikov storitev in aplikacij z dodano vrednostjo, ki temeljijo na teh naborih podatkov.<sup>194</sup> Seznam tematskih kategorij teh skupin podatkov vsebuje Priloga I k Direktivi o odprtih podatkih, seznam posebnih naborov podatkov pa z izvedbenimi akti določa Komisija. Pri tem tudi ključna merila za nadaljnjo opredelitev teh podatkov v izvedbenih aktih Komisije (podrobneje spodaj) upoštevajo njihov potencial (1) za ustvarjanje pomembnih družbeno-gospodarskih ali okoljskih koristi ter inovativnih storitev, (2) korist velikemu številu uporabnikov, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), (3) ustvarjanje prihodkov, (4) kombiniranje z drugimi nabori podatkov.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Člen 12 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>193</sup> Za pregled znanstvene literature na tem področju glej: Anastasija Nikiforova and others, 'Towards High-Value Datasets Determination for Data-Driven Development: A Systematic Literature Review' in Ida Lindgren and others (eds), *Electronic Government*, vol 14130 (Springer Nature Switzerland 2023) <[https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-41138-0\\_14](https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-41138-0_14)> accessed 11 April 2025.

<sup>194</sup> Člen 2(1)(10) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>195</sup> Člen 14(2) Direktive o odprtih podatkih.

Direktiva o odprtih podatkih v Prilogi I določa tematske kategorije naborov podatkov velike vrednosti. Ti obsegajo: (1) geoprostorske podatke, (2) opazovanje zemlje in okolje, (3) meteorološke podatke, (4) statistične podatke, (5) družbe in lastništvo družb, ter (6) mobilnost. Na komisijo je preneseno pooblastilo, da sprejme delegirane akte, s katerimi spremeni Prilogo I z dodajanjem novih tematskih kategorij naborov podatkov velike vrednosti, da se odrazi tehnološki in tržni razvoj.<sup>196</sup> Ta akt, ki bi dodal nove tematske kategorije, (še) ni bil sprejet.<sup>197</sup>

Komisija pa sprejema tudi izvedbene akte, s katerimi določi seznam posebnih naborov podatkov velike vrednosti, ki spadajo v kategorije, določene v Prilogi I.<sup>198</sup> V skladu s tem pooblastilom je Komisija sprejela Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo.<sup>199</sup>

Direktiva o odprtih podatkih zahteva, da so ti podatki (1) na voljo brezplačno<sup>200</sup>, (2) v strojno berljivi obliki, (3) dostopni prek API in (4) da se, kadar je to ustrezno, omogoči njihov masovni prenos. Načine objave in ponovne uporabe naborov podatkov velike vrednosti je v zgoraj omenjeni izvedbeni uredbi podrobneje opredelila Komisija.<sup>201</sup>

---

<sup>196</sup> Člen 13 v povezavi s členom 15 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>197</sup> V zvezi s tem glej študijo: European Commission. Directorate General for Communications Networks, Content and Technology. and PwC., *Identification of Data Themes for the Extensions of Public Sector High-Value Datasets: Final Study*. (Publications Office 2023) <<https://data.europa.eu/doi/10.2759/739414>> accessed 24 March 2025.

<sup>198</sup> Člen 14(1) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>199</sup> Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo, C/2022/9562, UL L 19, 20. 1. 2023, str. 43–75. Podrobneje glej: Publications Office of the European Union, *High-Value Datasets Best Practices Report* (Publications Office 2024) <<https://data.europa.eu/doi/10.2830/113131>> accessed 24 March 2025.

<sup>200</sup> V izvedbenih aktih Komisija lahko določi, da brezplačna razpoložljivost naborov podatkov velike vrednosti ne velja za posebne naborove podatkov velike vrednosti, ki jih hranijo javna podjetja, kadar bi to povzročilo izkrivljanje konkurence na zadevnih trgih. Izjema velja tudi za knjižnice, muzeje in arhive. Člen 14(3) ter (4) Direktive o odprtih podatkih.

<sup>201</sup> Glej člena 3 in 4 Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022.

### 3.2.2.5 Končne določbe

Sklepni del direktive vsebuje končne določbe, v okviru katerih ustanavlja tudi odbor za odprte podatke in ponovno uporabo informacij javnega sektorja<sup>202</sup>, kot telo, ki pomaga Komisiji pri izvajanju Direktive.<sup>203</sup> Direktiva predvideva tudi oceno njenih učinkov z vidika več parametrov, ki pa se lahko izvede šele po 17. juliju 2025.<sup>204</sup>

### 3.2.2.6 Povzetek ključnih zahtev po Direktivi o odprtih podatkih

Temeljna pravila Direktive o ponovni uporabi podatkov je mogoče povzeti v naslednje sklope:

- Podatki javnega sektorja so v skladu z nacionalnimi pravili na voljo za ponovno uporabo brez pretiranih stroškov, kar naj bi omogočilo razvoj proizvodov in storitev, utemeljenih na teh podatkih;
- Poseben poudarek daje na nabore podatkov velike vrednosti (HVD)<sup>205</sup>, ki imajo za gospodarstvo in družbo posebej velike pozitivne učinke<sup>206</sup>: ti morajo biti na voljo brezplačno, v strojno berljivih oblikah, pek API in (načeloma) na voljo za množični prenos;
- Treba je omogočiti dostop do podatkov v realnem času;
- Zagotavljanju odprtih podatkov zavezuje tudi javna podjetja v transportnem sektorju in na področju javnih služb, ko izvajajo storitve splošnega pomena;
- Omejuje dogovore s posameznimi podjetji, ki lahko nadzorujejo te podatke in zagotavlja transparentnost takšnih dogovorov med podjetji in javnimi organi;

---

<sup>202</sup> Več podatkov o odboru je na voljo na povezavi: <https://ec.europa.eu/transparency/commitology-register/screen/committees/C51600/consult?lang=en>.

<sup>203</sup> Člen 16 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>204</sup> Člen 18 Direktive o odprtih podatkih.

<sup>205</sup> V zvezi s to vrsto podatkov je bila sprejeta tudi Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo. Glej: 'Commission Defines High-Value Datasets to Be Made Available for Re-Use | Shaping Europe's Digital Future' (20 January 2023) <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-defines-high-value-datasets-be-made-available-re-use>> accessed 16 January 2025.

Glej tudi Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (66).

<sup>206</sup> Kot pojasnjuje Komisija, lahko ponovna uporaba zbirk podatkov, kot sta mobilnost ali geolokacija stavb, odpre poslovne priložnosti za logistični ali prometni sektor ter izboljša učinkovitost izvajanja javnih storitev, na primer z razumevanjem prometnih tokov za učinkovitejši promet; podatki meteoroloških opazovanj, radarski podatki, podatki o kakovosti zraka in onesnaženosti tal lahko prav tako podpirajo raziskave in digitalne inovacije ter prispevajo k bolj informiranemu oblikovanju politik, zlasti v kontekstu boja proti podnebnim spremembam. ibid.

- Pokriva tudi na podlagi javnega financiranja pridobljene raziskovalne podatke in zahteva razvoj politik odprtega dostopa za te podatke.<sup>207</sup>

Direktiva se nanaša le na države članice, je tudi Komisija sprejela pravni okvir, s katerim zagotavlja ponovno uporabo svojih podatkov,<sup>208</sup> podatki pa so dostopni tudi na Uradnem portalu za evropske podatke<sup>209</sup>.

### 3.3 Prenos Direktive o odprtih podatkih v slovenski pravni red

#### 3.3.1 Prenos Direktive 2003/98/ES s spremembami na podlagi Direktive 2013/37/EU ter Direktive 2019/1024/EU

Vsebinsko je bil velik del današnje Direktive o odprtih podatkih del slovenskega pravnega reda že zaradi prenosa predhodne Direktive 2003/98/ES, ki je bila izvedena z novelo ZDIJZ-A<sup>210</sup> leta 2005,<sup>211</sup> prenovitev iz leta 2013 pa z novelo ZDIJG-E<sup>212</sup>. V slovenski zakonodaji je bila tako že na podlagi teh dveh direktiv vzpostavljena možnost ponovne uporabe podatkov javnega sektorja. Pri tem ponovna uporaba ne sledi zgolj gospodarski funkciji, tj. izkoriščanju gospodarskega potenciala teh podatkov na enotnem notranjem trgu EU, temveč deloma tudi širjenju znanja in zagotavljanju večje stopnje transparentnosti.<sup>213</sup>

Direktiva 2019/1024/EU je bila v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ-G.<sup>214</sup> ZDIJZ<sup>215</sup> namreč predstavlja zakonodajni okvir za omogočanje dostopa do informacij javnega značaja in ponovne uporabe informacij, s katerimi razpolagajo organi v javnem sektorju.

---

<sup>207</sup> 'Odprti podatki | Shaping Europe's digital future' (n 105).

<sup>208</sup> Sklep Komisije 2011/833/EU z dne 12. decembra 2011 o ponovni uporabi dokumentov Komisije, UL L 330, 14.12.2011, str. 39–42.

<sup>209</sup> Portal je dostopen na: <https://data.europa.eu/sl>.

<sup>210</sup> Uradni list RS, št. 61/05 z dne 30. 6. 2005.

<sup>211</sup> Predlog ZDIJZ-G, str. 2.

<sup>212</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-E), Uradni list RS, št. 102/15.

<sup>213</sup> Podrobneje o tem, tudi o implementaciji direktiv z ZDIJZ-E, glej: Pirc Musar and Mišič Kraigher (n 62) 44–45.

<sup>214</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja - ZDIJZ-G, Ur. l. RS, št. 141/22.

<sup>215</sup> Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur. l. RS, št. 51/06.

Rok za prenos Direktive o odprtih podatkih je bil 17. 7. 2012, a je Slovenija v tem roku ni prenesla. Posledica je bila uvedba postopka prosti Sloveniji s strani Komisije. Komisija je Sloveniji 30. 9. 2021 poslala uradni opomin, 19. 5. 2022 pa še obrazloženo mnenje, saj poslani odgovor Republike Slovenije ni bil zadovoljiv. Novela ZDIJZ-G je bila končno sprejeta 22. 11. 2022, zato je bil postopek Komisije proti Sloveniji ustavljen.<sup>216</sup> S podobnimi težavami z zamudo pri implementaciji so se sicer soočale tudi druge države članice EU.<sup>217</sup> Vsaj v postopku implementacije v Sloveniji je bil izpostavljen tudi problem zamude pri sprejemu izvedbene uredbe Komisije po členu 14(1) Direktive o odprtih podatkih, kar naj bi oteževali implementacijo na nacionalni ravni.<sup>218</sup> Klub tej oviri je bila Direktiva o odprtih podatkih nato prenesena v slovenski pravni red še pred sprejetjem implementacijskega akta Komisije.<sup>219</sup>

Že zgoraj je opisano, da je slovenski zakonodajalec v ZDIJZ delno progresivneje uredil področje ponovne uporabe podatkov javnega sektorja kot evropski zakonodajalec. Posledično se je za del sprememb, uvedenih z Direktivo o odprtih podatkih, izkazalo, da posebna (dodatna) implementacija v slovenski pravni red ni bila potrebna. Kot opisano je Direktiva o odprtih podatkih predvidela, da se polje njene uporabe širi na podatke, ki nastajajo v okviru izvajanja storitev splošnega interesa, zlasti gospodarskih javnih služb. V tem smislu direktiva širi svoje polje uporabe tudi na javna podjetja, ki delujejo v vodnem, energetskem, prometnem

---

<sup>216</sup> Vsi dokumenti v zvezi s postopkom so na voljo na spletni strani PISRS:

[https://pisrs.si/krsitevEU?id=INFR2021\\_\\_0505](https://pisrs.si/krsitevEU?id=INFR2021__0505).

<sup>217</sup> Septembra 2021 je tako Komisija k ustrezni implementaciji pozvala 19 držav članic. 'The Commission Calls on 19 Member States to Comply with EU Rules on Open Data and the Reuse of Public Sector Information - Daily News 30 / 09 / 2021' (*European Commission - European Commission*)

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_21\\_4962](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_4962)> accessed 10 April 2025.

<sup>218</sup> Vlada Republike Slovenije: Odgovor Republike Slovenije na uradni opomin Evropske komisije zaradi nenotifikacije predpisov za prenos Direktive (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja (prenovitev) v pravni red Republike Slovenije (kršitev št. 2021/0505), št. 54204-1/2022/ z dne 27. 1. 2022.

<sup>219</sup> V zvezi s tem glej: Vlada Republike Slovenije: Odgovor Republike Slovenije na obrazloženo mnenje Evropske komisije zaradi nenotifikacije predpisov za prenos Direktive (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja (prenovitev) v pravni red Republike Slovenije (kršitev št. 2021/0505), št. 54204-29/2022/3, z dne 13. 10. 2022.



sektorju in poštinih storitvah<sup>220</sup>, ki opravljajo javne storitve železniškega in cestnega potniškega prevoza<sup>221</sup>, javno službo letalskega prevoza<sup>222</sup> ter pomorski promet<sup>223</sup>.<sup>224</sup>

Direktiva o odprtih podatkih določa, da velja za ponovno uporabo in praktične ureditve za olajšanje ponovne uporabe dokumentov, ki jih hranijo (1) organi javnega sektorja, (2) javna podjetja na zgoraj opredeljenih relevantnih področjih ter (3) raziskovalne podatke v skladu s pogoji iz člena 10 Direktive.<sup>225</sup>

V skladu z Direktivo o odprtih podatkih »organ javnega sektorja« pomeni državne, regionalne ali lokalne organe, osebe javnega prava ali združenja, ki jih je ustanovil eden ali več takšnih organov ali ena ali več takšnih oseb javnega prava. Za osebo javnega prava se šteje oseba, ki (1) je ustanovljena s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu, ki ni industrijske ali komercialne narave, (2) je pravna oseba in (3) jo večinoma financirajo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava, je pod upraviteljskim nadzorom navedenih organov, ali pa imajo upravni, upraviteljski ali nadzorni odbor, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava.<sup>226</sup> Ti pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno in zato pojem ne zaobjema javnih podjetij.<sup>227</sup>

<sup>220</sup> Glej: Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštinih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES, UL L 94, 28.3.2014, str. 243–374, členi 8–14.

<sup>221</sup> Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, UL L 315, 03/12/2007, str. 1–13, člen 2.

<sup>222</sup> Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (prenovitev), UL L 293, 31.10.2008, str. 3–20, člen 16.

<sup>223</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža), UL L 364, 12.12.1992, str. 7–10, člen 4.

<sup>224</sup> Glej Direktivo o odprtih podatkih, uvodna izjava (25), ter Člen 1(1)(b) Direktive o odprtih podatkih.

gre za javna podjetja, ki opravljajo storitve v splošnem interesu s strani javnih podjetij v okviru ene od dejavnosti iz členov 8 do 14 Direktive 2014/25/EU, ter javnih podjetij, ki delujejo kot izvajalci javnih storitev na podlagi člena 2 Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta, javnih podjetij, ki delujejo kot letalski prevozniki, ki opravljajo obveznosti javne službe na podlagi člena 16 Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta, ter javnih podjetij, ki delujejo kot lastniki ladij Skupnosti, ki opravljajo obveznosti javnih služb na podlagi člena 4 Uredbe Sveta (EGS) št. 3577/92.

<sup>225</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(1).

<sup>226</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 2(1)(1) in (2).

<sup>227</sup> V zvezi s tem glej sodbo SEU v zadevi C-215/17 NKBM, tč. 28: »Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 32 sklepnih predlogov, so pogoji, določeni v tej določbi, kumulativni, tako da osebe ni mogoče opredeliti kot osebo javnega prava v smislu te določbe, če eden od teh pogojev ni izpolnjen. Poleg tega je v uvodni izjavi 10 Direktive IJS natančneje navedeno, da je pojem „subjekt javnega prava“ vzet iz direktiv o javnih naročilih in ne zajema javnih podjetij. Ne zadošča torej, da je podjetje ustanovila država ali druga oseba javnega prava oziroma da se njegove dejavnosti financirajo s sredstvi, ki izhajajo iz dejavnosti, ki jih ta oseba izvaja, da bi se to podjetje štelo za „osebo javnega prava“. Podjetje mora biti namreč še ustanovljeno s posebnim namenom zadovoljitve potreb splošnega

V skladu z Direktivo so »javna podjetja« tista podjetja, ki so dejavna na področjih, opredeljenih zgoraj, in nad katerim imajo lahko organi javnega sektorja neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi lastništva, finančne udeležbe v njem ali pravil, ki urejajo njegovo poslovanje. Pri tem se domneva, da prevladujoč vpliv organov javnega sektorja obstaja, če: (1) imajo v lasti večino vpisanega kapitala podjetja, (2) nadzirajo večino glasov, povezanih z delnicami, ki jih izda podjetje, ali (3) lahko imenujejo več kot polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja.<sup>228</sup>

Direktiva torej razlikuje med dvema ključnima sklopoma zavezancev: organi javnega sektorja, kamor spadajo tudi osebe javnega prava, ter javnimi podjetji. Za prvo skupino predvideva širši sklop obveznosti kot za drugo. Tako se Direktiva za javna podjetja uporablja, če gre za dokumente oziroma podatke, ki so nastali v okviru opravljanja storitev v splošnem interesu.<sup>229</sup> Direktiva pri tem ne vsebuje splošne obveznosti dopustitve ponovne uporabe dokumentov, ki jih ustvarijo javna podjetja. Odločitev, ali se ponovna uporaba odobri ali ne, je prepuščena javnemu podjetju, v skladu s pravom Unije ter nacionalnim pravom. Javnim podjetjem tudi ni treba izpolnjevati zahtev iz poglavja II, kot so pravila, ki se uporabljajo za obdelavo zahtevkov.<sup>230</sup>

Glede na navedena izhodišča je slovenski zakonodajalec štel, da je zavezanost javnih podjetij oziroma subjektov, ki opravljajo javne službe v Sloveniji, obstajala že v tedaj veljavnem ZDIJZ, saj so bili ti subjekti zavezani zagotavljati dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, ki izvirajo iz izvajanja javne službe v okviru zakonskih obveznosti zavezancev na podlagi 1. člena ZDIJZ. Definicija iz 1. člena ZDIJZ je namreč po stališču predlagatelja ZDIJZ-G široka in vključuje poleg državnih organov in organov lokalnih skupnosti tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. To so tisti nedržavni subjekti, ki na podlagi akta o podelitvi javnega pooblastila opravljajo neko javno nalogo ali dejavnost oziroma, ki izvajajo javno službo. Pri tem lahko organizacije zasebnega prava, ki izvajajo javno

---

interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave [...].« Sodba se sicer nanaša na Direktivo o ponovni uporabi informacij javnega značaja, a je opredelitev pojma »oseba javnega prava« v Direktivi o odprtih podatkih nespremenjena. V zvezi s tem glej tudi VRS Sodba in sklep X Ips 312/2015, 28. 11. 2018.

<sup>228</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 2(1)(3). V zvezi z razlago pojma »javno podjetje« je pred SEU vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe glede ustrezne razlage tega pojma. Glej zadevo C-575/24, Vodovody a kanalizace Pířerov.

<sup>229</sup> Direktiva o odprtih podatkih, člen 1(2)(b).

<sup>230</sup> Glej: Direktiva o odprtih podatkih, uvodna izjava (26) ter člena 3(2) ter 4(6)(a).

pooblastilo oziroma opravljajo javno službo, opravljajo še druge dejavnosti, ki niso javne, temveč so povsem zasebnopravne narave. Takšne osebe so zavezane k posredovanju informacij v delu dejavnosti, ki predstavljajo izvrševanje javnega pooblastila oziroma izvajanje javne službe.<sup>231</sup>

Glede na navedeno so opisane spremembe po stališču predlagatelja že obsežene v veljavni nacionalni zakonodaji oziroma za relevantna javna podjetja, glede dokumentov, ki nastanejo v okviru opravljanja dejavnosti v splošnem interesu, na podlagi 1. člena ZDIJZ že veljajo enaka določila glede dostopa in ponovne uporabe kot za ostale organe javnega sektorja.

Z novelo ZDIJZ-G je zakonodajalec posegel v besedilo naslednjih členov ZDIJZ.

– Drugi odstavek 1. člena – sprememba (1. člen ZDIJZ-G).

Sprememba se nanaša na navedbo Direktive o odprtih podatkih v uvodni člen ZDIJZ, ki opredeljuje akte, ki se s tem zakonom prenašajo v slovenski pravni red.

– Osmi, deveti in deseti odstavek 3.a člena – novo (2. člen ZDIJZ-G).

Sprememba se nanaša na uvajanje novih pojmov v ZDIJZ. Uvaja pojme »raziskovalni podatki«, »dinamični podatki« ter »nabori podatkov velike vrednosti«. Gre za implementacijo členov 2(8) do (10) Direktive o odprtih podatkih.

– 6.č in 6.d člen – novo (3. člen ZDIJZ-G).

Sprememba se nanaša na ureditev ponovne uporabe raziskovalnih podatkov (6.č člen ZDIJZ) ter omejitev zavrnitve ponovne uporabe (6.d člen ZDIJZ). Gre za implementacijo Členov 10 in 6(6) Direktive o odprtih podatkih (6.č člen ZDIJZ) ter člena 1(6) Direktive o odprtih podatkih (6.d člen ZDIJZ).

– 10.c in 10.č člen – novo (4. člen ZDIJZ-G).

---

<sup>231</sup> Predlog ZDIJZ-G, str. 5.

Sprememba se nanaša na brezplačno ponovno uporabo naborov podatkov velike vrednosti (10.c člen ZDIJZ) ter ponovno uporabo dinamičnih podatkov (10.č člen ZDIJZ). V zvezi s členom 10.c ZDIJZ gre za implementacijo členov 14 ter 6(6) Direktive o odprtih podatkih, v zvezi s členom 10.č pa za implementacijo členov 5(5) ter (6) Direktive o odprtih podatkih.

– Drugi stavek 11. člena – novo (5. člen ZDIJZ-G).

Sprememba se nanaša na pooblastila podzakonskega urejanja s strani vlade. Sprememba predstavlja implementacijo, povezano s spremembo 10. odstavka 3.a člena ZDIJZ (podatki velike vrednosti), ter 10.c in 10.č člena ZDIJZ (ponovna uporaba naborov podatkov velike vrednosti, ponovna uporaba dinamičnih podatkov) v zvezi z masovnim prenosom zbirk k uporabniku ter izvajalci javnih služb, ki lahko zaračunavajo ceno za ponovno uporabo v zvezi s takimi zbirkami podatkov.<sup>232</sup> Vlada RS je na podlagi navedene zakonske določbe sprejela Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.<sup>233</sup> V skladu s spremembo uredbe je Vlada RS na podlagi novega 26.a člena Uredbe v Prilogi 2 določila seznam podatkovnih zbirk, ki so nabori podatkov velike vrednosti.<sup>234</sup> Ne glede na pooblastilo Vlada RS z uredbo ni določila tudi podatkovnih zbirk, za katere organi omogočijo ponovno uporabo na način masovnega prenosa k uporabniku (v skladu s prvim odstavkom 10.c ter 10.č člena ZDIJZ) ter izvajalcev javnih služb, ki lahko za podatkovne zbirke, ki jih hranijo in ki sodijo med posebne nabore podatkov velike vrednosti, zaračunavajo ceno za ponovno uporabo (četrti odstavek 10.c člena tega zakona). V zvezi s tem je treba opozoriti, da je bila uredba vlade sprejeta 24. 11. 2022, torej pred sprejetjem Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo,<sup>235</sup> ki se (deloma) ukvarja z enako vsebino. Novela ZDIJZ-G

---

<sup>232</sup> Z novelo ZDIJZ-G je bil dodan nov drugi stavek 11. člena ZDIJZ z naslednjim besedilom: »Vlada določi tudi podatkovne zbirke, ki sodijo med nabore podatkov velike vrednosti (deseti odstavek 3.a člena tega zakona), podatkovne zbirke, za katere organi omogočijo ponovno uporabo na način masovnega prenosa k uporabniku (prvi odstavek 10.c in prvi odstavek 10.č člena tega zakona) in izvajalce javnih služb, ki lahko za podatkovne zbirke, ki jih hranijo in ki sodijo med posebne nabore podatkov velike vrednosti, zaračunavajo ceno za ponovno uporabo (četrti odstavek 10.c člena tega zakona).«

<sup>233</sup> Uradni list RS, št. 146/22.

<sup>234</sup> Priloga 2 je dostopna na naslednji povezavi: <https://pisrs.si/api/datoteke/integracije/35924303>.

<sup>235</sup> Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo, UL L 19, 20.1.2023, str. 43–75.

je v prehodnih in končnih določbah v 10. členu predvidela, da mora Vlada RS uskladiti svoj predpis, sprejet v 30 dneh od uveljavitve ZDIJZ-G, z izvedbeno uredbo Komisije v roku štirih mesecev po tem, ko je izvedbena uredba Komisije uveljavljena. Izvedbena uredba Komisije je začela veljati 9. 2. 2023, uporablja pa se od 9. 6. 2024. Rok za usklajitev uredbe Vlade RS je torej potekel, Vlada RS pa predpisa še ni uskladila.

Pri uporabi uredbe vlade je potrebna pozornost v primeru kakršnekoli morebitne neskladnosti ob spreminjanju uredbe, saj je po stališču Komisije izvedbena uredba v zvezi s HVD neposredno uporabljiva<sup>236</sup> in na ta način njena implementacija v nacionalni pravni red (če Direktiva o odprtih podatkih ter izvedbena uredba Komisije tega ne predvidevata ali dovoljujeta) načeloma ni dopustna.

- Prvi do šesti odstavek 34.a člena – novo ter spremenjeno (6. člen ZDIJZ-G).

Sprememba se nanaša na ureditev glede cene in drugih omejitev v zvezi s ponovno uporabo podatkov. Gre za implementacijo člena 6 Direktive o odprtih podatkih.

- Četrti in peti odstavek 36.a člena – novo in spremenjeno (7. člen ZDIJZ-G)

Sprememba se nanaša na prepoved diskriminacije v zvezi s podeljevanjem izključnih pravic. Gre za implementacijo člena 12(2), predvsem pa 12(4) Direktive o odprtih podatkih.

### **3.4 Splošna ocena ustreznosti prenosa Direktive o odprtih podatkih v okvir ZDIJZ**

Temeljni namen ZDIJZ je v skladu z 2. členom dvodelen: (1) zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja, ter (2) zagotavljanje čim večje obveščenosti javnosti o delovanju organov.<sup>237</sup>

---

<sup>236</sup> Publications Office of the European Union (n 199) 6.

<sup>237</sup> Namen zakona delno razširja še določba šestega odstavka 1.a člena, ki dodaja, da je namen tega zakona tudi krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.

Glede prvega ZDIJZ predstavlja predvsem način za zagotavljanje ustavne pravice iz drugega odstavka 39. člena URS in posameznikom zagotavlja materialno podlago in procesna jamstva v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja. Gre torej predvsem za urejanje pravice posameznika, na drugi strani pa obveznosti države, da po predvidenem postopku posamezniku pod zakonsko določenimi pogoji zagotovi podatke, s katerimi razpolagajo zavezanci po ZDIJZ. Navedeno je usmerjeno v varstvo pravic posameznika ter zagotavljanje javnega interesa v obliki transparentnega delovanja oblasti in s tem nadzora nad njenim delom. V tem smislu se v teoriji poudarjata demokratična in nadzorna funkcija dostopa do informacij javnega značaja.<sup>238</sup> Komerzialna funkcija, na kateri, kot opisano spodaj, temelji pretežni del regulative EU, je tako glede na cilje ZDIJZ sekundarnega pomena.

Tudi drugi namen zakona izpostavlja pravice posameznikov ter javni interes v obliki možnosti nadzora nad zavezanci. Gre za zagotavljanje proaktivne transparentnosti (tudi »aktivna transparentnost«), ki presega idejo, da so informacija javnega značaja na voljo le na zahtevo (tudi »pasivna transparentnost«), ampak si morajo organi sami prizadevati, da omogočijo dostop do zanimivih in koristnih informacij.<sup>239</sup> Tudi v tem delu gre primarno za zagotavljanje demokratične in nadzorne funkcije, se pa proaktivnost zavezancev v tem delu tesneje navezuje (oziroma predstavlja neposrednejšo podlago) na regulativo EU.

Glede na to je smisel ZDIJZ v zagotavljanju informacij javnosti (na zahtevo ali samoiniciativno) z namenom informiranja javnosti ter s tem krepitevijo transparentnosti in s tem odgovornosti nosilcev oblasti. To je v skladu s splošnim konceptom dostopa do informacij javnega značaja, predstavlja pa tudi njegovo nadgradnjo, ki izhaja iz ideje odprtih podatkov. Ponovna uporaba podatkov pa gradi prav na ureditvi dostopa do informacij javnega značaja (tj. posredovanje podatkov na zahtevo) ter odprtih podatkih (tj. proaktivno objavljane podatkov javnega sektorja). Pri ponovni uporabi podatkov ni pomembno, na kakšen način (oziroma na kateri pravni podlagi) so podatki dani na voljo javnosti, bistveno je, da je njihova oblika takšna, da se omogoča njihova ponovna upraba v komercialne in nekomercialne namene.

---

<sup>238</sup> Pirc Musar and Mišić Kraigher (n 62) 53–54. Podrobneje glej: Bojan Bugarič, 'Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law' (2004) 22 Wis. Int'l LJ 483, 493–494.

<sup>239</sup> Pirc Musar and Mišić Kraigher (n 62) 55; Broomfield (n 61) 179. Splošno glej: Charalabidis and others (n 59) 1–10.

Namen Direktive o odprtih podatkih je tako po eni strani ožji, po drugi pa drugačen od splošnega namena ZDIJZ. Namen direktive ni zagotavljati pravice biti obveščen ali dostopa do podatkov kot individualne pravice.<sup>240</sup> Direktiva se namreč osredotoča na ponovno uporabo podatkov in ne ureja režimov dostopa do podatkov. Če je torej smisel (eden od) ZDIJZ v zagotavljanju dostopa do podatkov, pa se Direktiva ukvarja z vprašanjem zagotavljanja ustrezne uporabe teh (že dostopnih) podatkov. V tem smislu je deloma sicer jasno, da so vprašanja dostopa do podatkov ter odpiranja podatkov neločljivo povezana (kot predpogoji) z vprašanjem ponovne uporabe podatkov. Po drugi strani pa so cilji vsakega od teh konceptov (na eni strani dostop do informacij javnega značaja in odpiranja podatkov, po drugi pa ponovne uporabe podatkov) bistveno različni.<sup>241</sup> Pri prvih gre za krepitev demokratične legitimnosti in odgovornosti oblasti, pri drugi pa za zasledovanje delovanja notranjega trga (komercialnega in nekomercialnega) teh podatkov.<sup>242</sup>

Glede na opisano se postavlja vprašanje, ali je z vidika preglednosti in notranje skladnosti ustrezno, da vsa ta vprašanja ureja ZDIJZ, ali pa bi bilo v luči širše slike upravljanja s podatki na ravni EU ustrezneje sprejeti poseben zakon. Problem se izostri, če vzamemo v obzir širši kontekst urejanja področja (osebnih in neosebnih) podatkov na ravni EU. Upoštevati je namreč treba, da se na ravni EU področje predvsem v zadnjem obdobju prek relativno kompleksne pravne regulacije močno razvija predvsem v smeri ciljev delovanja notranjega trga podatkov s ciljem zagotavljanja večje konkurenčnosti EU ter ustvarjanju skupnega trga podatkov.<sup>243</sup> Tudi primerjava med različnimi državami odraža nekaj nejasnosti pri razmejevanju med vprašanjem dostopa do informacij javnega značaja ter ponovno uporabo informacij javnega sektorja. Tako npr. nekatere države ponovno uporabo informacij javnega sektorja regulirajo v samostojni zakonodaji, ločeni od zakonodaje, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (npr. Irska, Nemčija, Grčija, Estonija<sup>244</sup>), medtem kot druga skupina držav, kamor spada tudi Slovenija, vprašanje ponovne

---

<sup>240</sup> Vuckovic, Kanceljak and Juric (n 86) 1484.

<sup>241</sup> Na kvalitativno razliko med dostopom in ponovno uporabo informacij javnega sektorja opozarjata tudi Prešern and Veršič (n 59) 34–35. Za razlike med dostopom do podatkov ter odprtimi podatki glej npr.: C. Johan Wolswinkel, "The Dutch Open Government Act: Bridging Old and New Open Government?" (2023) 28 Information Policy 189, 190.

<sup>242</sup> Prim.: Wolswinkel (n 241) 190–191.

<sup>243</sup> Prim.: Broomfield (n 61) 180.

<sup>244</sup> Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141). Glej tudi: Predlog ZDIJZ-G, str. 11.

uporabe regulira v okviru zakonodaje, ki ureja dostop do informacij javnega značaja (npr. Norveška, Estonija, Portugalska, Danska<sup>245</sup>, Hrvaška<sup>246</sup>).<sup>247</sup>

V luči navedenega bi bilo z vidika razločevanja med temeljnimi premisami, na katerih temeljijo posamezni segmenti upravljanja s podatki, smiselni razmisliti, ali ne bi bilo bolje vprašanja ponovne uporabe podatkov ločiti od vprašanja dostopa do teh podatkov s strani zainteresiranih subjektov in proaktivne objave teh podatkov. V tem smislu bi bil enoten regulatorni okvir skupnega notranjega trga podatkov razumljivejši, s tem pa bi se približal potencialnim uporabnikom. Kot kažejo strokovne ocene je namreč ključna težava izkoristka celotnega potenciala tega področja ravno v tem, da zaradi kompleksnosti relativno novo urejenega pravnega področja potencialni uporabniki ne prepoznajo koristi, ki bi jo od teh podatkov lahko imeli.<sup>248</sup> Podobni logiki je na primer sledil nizozemski zakonodajalec, ki je prvotno Direktivo o ponovni uporabi podatkov javnega sektorja implementiral v nacionalni zakon o dostopu do podatkov, po prenovi leta 2013 pa je ponovno uporabo iz tega zakona izločil z utemeljitvijo, da je bistvo dostopa do podatkov demokratična legitimnost, medtem ko ponovna uporaba temelji na ekonomskih ciljih in želi po razvoju novih informacijskih storitev (pri čemer tudi nizozemska ureditev ni brez težav).<sup>249</sup>

### 3.5 Pregled dobrih praks in predlogi za izboljšave

Kot ugotavlja literatura na področju odpiranja podatkov, so bili starejši pristopi odprte uprave bolj povezani s pravnimi vprašanji, novejši pristopi, kamor spada (proaktivno) odpiranje podatkov javnega sektorja, pa so bistveno tesneje povezani s tehničnimi vprašanji in manj pravno omejeni.<sup>250</sup> Tudi predmetna analiza ugotavlja podobno: obstoječ regulatorni okvir je relativno širok in omogoča številne nadgradnje in posodobitve. Pravna regulativa na področju ponovne uprabe podatkov v EU predstavlja ukrep minimalne harmonizacije, kar državam članicam v pretežnem delu omogoča preseganje minimalno opredeljenih pravil na ravni EU.

---

<sup>245</sup> Predlog ZDIJZ-G, str. 10.

<sup>246</sup> Vuckovic, Kanceljak and Juric (n 86) 1487.

<sup>247</sup> Broomfield (n 61) 182.

<sup>248</sup> V tem smislu glej npr. Prešern and Veršič (n 59). Prim.: Publications Office of the European Union., *Open Data Maturity Report 2023*. (Publications Office 2023) 44–45 <<https://data.europa.eu/doi/10.2830/384422>> accessed 16 April 2025.

<sup>249</sup> Wolswinkel (n 241) 192.

<sup>250</sup> *ibid* 190–191.



Katere rešitve bodo v praksi omogočile učinkovitejše odpiranje podatkov ter njihovo dejansko uspešno ponovno uporabo, ki bo dosegla visoko postaljene cilje EU na tem področju, pa je vprašanje, ki se izmika pravni presoji. Kot pojasnjeno, je ključni pravni izziv na področju povezan z varstvom osebnih podatkov, onkraj tega pa bo pravna regulativa sledila tehničnim rešitvam in politikam, ki bodo morale biti določene s strani neposredno vpletenih akterjev (ponudnikov in uporabnikov teh storitev) in se bodo pokazale predvsem v praksi.

Omejitev iskanja inovativnih (in učinkovitih) pravnih rešitev predstavlja tudi dejstvo, da gre pri Direktivi o odprtih podatkih (v spremenjenem delu) za relativno svež akt, zaradi česar je učinke tega akta (in njegove morebiti različne implementacije v državah članicah) težko oceniti. Literatura ne tem področju je omejena, zaradi hitrega tehnološkega razvoja, ki mu sledi tudi pravni razvoj, pa so analize pogosto zastarele.<sup>251</sup>

Primerjalni pregled v ureditvah, za katere že obstajajo analize, pokaže, da bistvenih odstopanj od rešitev, ki jih poznamo v Sloveniji, v praksi ni.<sup>252</sup> Kot enega od primerov dobre prakse pogosto omenja Estonija<sup>253</sup>, ki se je v poročilu o zrelosti podatkov iz leta 2023 uvrstila na 3. mesto<sup>254</sup>, v poročilu iz leta 2024 pa je sicer padla na 9. mesto med državami članicami EU, a se še naprej uvršča nad Slovenijo, ki je med državami članicami EU na 13. mestu<sup>255</sup>. Po klasifikaciji Evropske Komisije se tako uvršča v skupino »narekovalcev trenda« (»trendsetters«, ang.), pred skupino »hitrih sledilcev« (»fast-trackers«, ang.), v kateri se nahaja Slovenija.<sup>256</sup> Na podlagi analize odprtih podatkov v Estoniji raziskave ugotavljajo, da je eden pomembnejših vidikov odpiranja podatkov oblikovanje ustreznih politik, ki združijo fragmentirane pristope različnih organov; pri teh je ključno, da z vidika dostopa do informacij in demokratičnega upravljanja omogočajo dostop do podatkov, ki jih zbirajo tekom svojega dela. Ti podatki morajo biti na voljo v dostopnem formatu. Tudi za Estonijo

---

<sup>251</sup> Prim.: Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 125.

<sup>252</sup> Na to npr. kaže tudi analiza primerjalnopravne ureditve v Združenem kraljestvu, na Danskem in v Estoniji v predlogu ZDIJZ-G. Glej: Predlog ZDIJZ-G, str. 9–11.

<sup>253</sup> Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 126.

<sup>254</sup> Publications Office of the European Union. (n 248).

<sup>255</sup> Publications Office of the European Union., *Open Data Maturity Report 2024* (Publications Office 2024) <<https://data.europa.eu/doi/10.2830/8656811>> accessed 17 April 2025.

<sup>256</sup> *ibid* 141.

tako velja opozorilo, da je ta vidik ključen za zagotavljanje transperetnejšega upravljanja države.<sup>257</sup>

V Estoniji je objava podatkov, potrebnih za opravljanje različnih javnih in zasebnih storitev, ki jih zagotavljajo javne institucije, oblikovana in izboljšana na način, da vključuje z AI podprte funkcije, dodane v informacijski sistem, ki analizirajo dostopne podatke in prepoznajo primere možne uporabe podatkov za zagotovitev neke pravice ali druge koristi posameznika. V primeru nastanka pravice ali potrebe je sistem zastavljen na način, da storitev na podlagi dostopnih podatkov zagotovi samodejno. Tak primer je npr. proaktivnost ob rojstvu otroka: ob rojstvu zdravstveni delavec vnese podatek v matični register in na podlagi tega vnosa so otroku avtomatsko priznane pravice iz zdravstvenega zavarovanja, otrok pa je dodan kot pacient pri splošnem zdravniku njegove ali njene matere; osebi so taki samodejno, na podlagi zbirk podatkov, priznane pravice, za katere mu ni treba niti zaprositi.<sup>258</sup>

Kot pozitivni vidik estonske ureditve se izpostavlja tudi dejstvo, da je pravica to transparentnosti oziroma preglednosti glede osebnih in javnih podatkov zaščiten na ustavni ravni.<sup>259</sup> To sicer velja skupno za 60 držav po svetu<sup>260</sup>, tudi za Slovenijo, a je zapis v ustavi Estonije <sup>261</sup>izrazito progresiven.<sup>262</sup>

---

<sup>257</sup> Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 125–126.

<sup>258</sup> *ibid* 127.

<sup>259</sup> *ibid* 128–129.

<sup>260</sup> Vuckovic, Kanceljak and Juric (n 86) 1487.

<sup>261</sup> *ibid*.

<sup>262</sup> Ustava Republike Estonije tako v 44. členu določa:

»Everyone is entitled to free access to information disseminated for public use.

Pursuant to a procedure provided by law, all government agencies, local authorities, and their officials have a duty to provide information about their activities to any citizen of Estonia at his or her request, except for information whose disclosure is prohibited by law and information intended exclusively for internal use.

Pursuant to a procedure provided by law, any citizen of Estonia is entitled to access information about himself or herself held by government agencies and local authorities and in government and local authority archives. This right may be circumscribed pursuant to law to protect the rights and freedoms of others, to protect the confidentiality of a child's filiation, and in the interests of preventing a criminal offence, apprehending the offender, or of ascertaining the truth in a criminal case.

Unless otherwise provided by law, citizens of foreign states and stateless persons in Estonia enjoy the rights specified in paragraphs two and three of this section equally with citizens of Estonia.«

‘The Constitution of the Republic of Estonia–Riigi Teataja’

<<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide>> accessed 17 April 2025.

Direktiva o odprtih podatkih je bila v estonski pravni red implementirana z novelo zakona o javnih podatkih (*»Public Information Act«*, ang.) konec leta 2021. S tem zakonom se je v ureditev prvič izrecno zapisala zakonska obveznost objave odprtih podatkov, obveznost pa velja tudi za zasebne entitete, ki razpolagajo s podatki, ki se štejejo za odprte podatke. Teorija v zvezi s tem opozarja na potrebo po jasni opredelitvi vsebine pojma odprtih podatkov in časovnega okvirja za njihovo objavo.<sup>263</sup>

Estonija vzpostavlja enoten portal za dostop do podatkov javnega sektorja (*»X-tee«*), do katerega imajo dostop javni organi, pa tudi nekateri zasebni subjekti. Ta omogoča neposreden vpogled v podatke, tudi osebne podatke, a po načelu enkratnega vpogleda: pooblaščen subjekt (npr. policija ali davčna uprava) v podatke določenega posameznika lahko vpogleda le enkrat, za vsak naslednji vpogled pa mora posebej zaprositi. Poleg natančnega sledenja vpogledov v podatke, do katerega lahko dostopa posameznik, na katerega se podatki nanašajo, to načelo predstavlja ključno varovalko pred potencialnimi zlorabami. V primeru zlorab so predpisane hude kazni, tudi do 1 leta zaporne kazni. Raziskovalci poudarjajo, da bi ta portal lahko odigral pomembno vlogo tudi pri neosebnih podatkih.<sup>264</sup> Tudi Estonija vzpostavlja enotni portal odprtih podatkov (*»Avaandmed.esti-ee«*), kjer so podatki dostopni komurkoli, prav tako pa lahko subjekti iz javnega, zasebnega ali tretjega sektorja sami na portal nalagajo svoje podatke.<sup>265</sup> V Estoniji imajo v obliki partnerstva z zasebnim sektorjem tudi izkušnje z uspešno anonimizirajo lokacijskih podatkov, ki so omogočili statistično obdelavo števila vozil na posameznih cestah v posameznem obdobju, kar je državi koristilo pri opravljanju nalog na področju prometa.<sup>266</sup>

Ključni regulatorni predlogi, oblikovani za Estonijo, po mnenju avtorjev analize obsegajo: (1) razvoj in objavo okvira za primerjavo politik odprtih podatkov (s ciljem oblikovanja enotnega sistema za odpiranje podatkov), (2) povečanje števila in obsega dostopnosti baz podatkov državljanom, (3) objava podatkov, ki so dejansko

---

<sup>263</sup> Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 130.

<sup>264</sup> *ibid* 131–133.

<sup>265</sup> *ibid* 134.

<sup>266</sup> *ibid* 136.

uporabni (če podatki niso kvalitetni in uporabni, je njihovo odpiranje namenjeno le zadostitvi formalnim pogojem, ne ustvarja pa dejanske koristi)<sup>267,268</sup>

Kot omenjeno, so zaradi relativno svežega regulativnega okvira, vzpostavljenega oziroma spremenjenega z Direktivo o odprtih podatkih, raziskave relativno redke. V zvezi spodročjem so, poleg zgoraj podrobneje opisanih primerov, na voljo še delne analize za Nizozemsko<sup>269</sup>, Grčijo<sup>270</sup>, Hrvaško<sup>271</sup> ter Italijo<sup>272</sup>, v okviru katerih pa niso izpostavljene rešitve, ki bi v primerjavi s slovensko pravno ureditvijo vsebovale inovativne pravne rešitve oziroma koristne dobre prakse.

Onkraj omejenega števila analiz nacionalnih implementacijskih ukrepov Direktive o odprtih podatkih priporočila in dobre prakse na področju odpiranja in ponovne uporabe izhajajo iz nekaterih širših študij, ki se ukvarjajo z merjenjem uspešnosti odpiranja in ponovne uporabe podatkov.

Teorija tako potrjuje, da režim odprtih ter prosto dostopnih podatkov sam po sebi zaenkrat prinaša manj uspeha od pričakovanega. Ambiciozni cilji, kakršne si na tem področju zastavlja tudi EU, so v praksi težko uresničljivi in domneva, da bo odpiranje podatkov samo po sebi vodilo v pozitivne ekonomske in socialne učinke je neustrezna. Kot področja, potrebna izboljšanja, raziskave navajajo potrebo po izboljšanih mehanizmi za povratne informacije s strani uporabnikov, vzpostavitev tesnejšega sodelovanja med organi javnega sektorja ter potencialnimi uporabniki podatkov javnega sektorja, širše a tudi odprto in demokratično razpravo o tem, kakšno upravljanje s podatki je socialno odgovorno in trajnostno ter kakšne uporabe in v katere namene se s tem vzpodbujajo.<sup>273</sup> Podobne ugotovitve izhajajo tudi iz

---

<sup>267</sup> To priporočilo je temeljilo na relativno slabi uvrstitvi Estonije po OURdata indeksu OECD iz leta 2019, pri čemer v zadnjem poročilu Estonija že zaseda 4. mesto med 37 državami (Slovenija je na 7. mestu). Glej: OECD, '2023 OECD Open, Useful and Re-Usable Data (OURdata) Index: Results and Key Findings', vol 43 (2023) OECD Public Governance Policy Papers 43 <[https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index\\_a37f51c3-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index_a37f51c3-en.html)> accessed 17 April 2025.

<sup>268</sup> Tropp, Hoffmann and Chochia (n 141) 136–138.

<sup>269</sup> Wolswinkel (n 241).

<sup>270</sup> Manto Lampropoulou and Calliope Spanou, 'Transparency Policy in Greece: Transparency Policy in Greece: From Citizen Empowerment to Anticorruption and Open Data' (Hellenic Foundation For European & Foreign Policy (ELIAMEP) 2022) 19–20, 40–44 <<https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2022/01/Working-Paper-115-Transparency-final-1.pdf>> accessed 17 April 2025.

<sup>271</sup> Vuckovic, Kanceljak and Juric (n 86) 1487.

<sup>272</sup> Marta Arisi, 'Open Knowledge. Access and Re-Use of Research Data in the European Union Open Data Directive and the Implementation in Italy' (2022) 8 The Italian Law Journal 33, 65–72.

<sup>273</sup> Za podrobnejšo analizo, vključno z navedbo številnih raziskav na tem področju, glej: Buttow and Weerts (n 84) 261–265.

študije OECD, ki v okviru indeksacije odprtih, uporabnih in ponovno uporabljivih podatkov kot ključne pomanjkljivosti izpostavlja: pomanjkanje partnerstva med javnopravnimi subjekti ter (potencialnimi) uprabo podatkov; pomanjkljivo spremljanje učinkov odpiranja podatkov javnega sektorja na družbeni in ekonomski razvoj; pomanjkljivosti pri odpiranju podatkovnih baz velike vrednosti (HVD po klasifikaciji OECD), predvsem glede javnih financ in zagotavljanja javne odgovornosti (to vključuje javno naročanje, lobiranje, proračun, integriteto, boj proti korupciji).<sup>274</sup>

V odgovor na zaznane pomanjkljivosti tudi Evropska Komisija pripravlja študije, ki države z vidika zrelosti njihovih odprtih podatkov razvršča v več skupin. Glede na zadnjo študijo se Slovenija uvršča v drugo skupino »hitrih sledilcev« (»fast-trackers«, ang.), torej še vedno stada med bolj razvite države. Pregled predlogov za izboljšave te skupine držav (ki jih zaradi obsežnosti ne povzemamo v celoti) pokaže poudarek na naslednjih možnostih za napredek: razvoj odprtih podatkov na regionalni in lokalni ravni; vzpostavitev omrežja oseb, ki so v organizacijah javnega sektorja zadolžene za odprte podatke (»open data officers«, ang.); izobraževanje na podlagi odpiranja podatkov ter njihove ponovne uprabe; promocija in spremljanje produktov, nastalih na podlagi odprtih podatkov; nadzor in analiza uporabe portalov odprtih podatkov ter grajenje znanja znotraj ekipe v smeri potreb uprabo; promocija HVD na nacionalnih portalih. Na pravnem področju priporočila izpostavljajo predvsem oceno o ustreznosti implementacije Direktive o odprtih podatkih ter možnosti preseganja minimalne harmonizacije (predvsem glede rokov ter stroškov) v luči potreb uporabnikov.<sup>275</sup>

S pogledom proti najrazvitejši skupini »narekovalcev trendov« (»trendsetters«, ang.) Komisija za to skupino (ukrepi so torej ambicioznejši, ampak relevantni tudi za Slovenijo, ki spada v skupino nižje) predlaga ukrepe kot so izboljšanje in konsolidacija ekosistemov odprtih podatkov z razvojem tematskih skupnosti ponudnikov in ponovnih uporabnikov, usmerjanje vodenja politik v smer odpiranja in ponovne rabe podatkov na vseh ravneh javnega sektorja, zagotavljanje trajnosti vzpostavljene infrastrukture odprtih podatkov, nadaljevanje ocenjevanja vpliva odprtih podatkov na različnih družbenih področjih, izboljševanje kvalitete

---

<sup>274</sup> OECD (n 267) 10–11.

<sup>275</sup> Publications Office of the European Union. (n 255) 143–145.

metapodatkov ipd. Ključna pravna usmeritev je predlog za oceno možnosti širitve portalov odprtih podatkov na način, da upoštevajo tudi novosti, uvedene z Aktom o upravljanju podatkov, predvsem glede povečanja vidnosti občutljivih podatkov, na katere se ta nanaša.<sup>276</sup>

Komisija Slovenijo prepoznava kot eno od 6 vodilnih držav pri implementaciji regulative na področju HVD<sup>277</sup>, a velja na tem mestu kljub temu posebej izpostaviti poročilo Evropske Komisije glede dobrih praks pri odpiranju podatkovnih baz velike vrednosti.<sup>278</sup>

Opisana priporočila potrjujejo tezo, da za nadaljnji razvoj odprtih podatkov in njihove ponovne uporabe ni odločilen pravni okvir – obstoječ pravni okvir EU omogoča širok manevrski prostor za različne pristope k odpiranju podatkov, pri čemer se ocena (naj)ustreznejših načinov izmika metodologiji raziskovanja na pravnem področju.

## 4 **Direktiva 2007/2/ES o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE)**

### 4.1 **Splošno o Direktivi INSPIRE**

Evropska unija je 14. marca 2007 sprejela Direktivo 2007/2/ES o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (v nadaljevanju: Direktiva INSPIRE)<sup>279</sup> z namenom vzpostavitve »infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (angl. *Infrastructure for Spatial Information in Europe – INSPIRE*)«, potrebne za doseganje ciljev okoljske politike EU. Direktiva je bila v Uradnem listu EU objavljena 25. aprila 2007,<sup>280</sup> veljati pa je začela 15. maja 2007.<sup>281</sup> Države članice je zavezala k prenosu njenih zahtev v nacionalne pravne rede do 15. maja 2009.<sup>282</sup> Evropski zakonodajalec v primarno besedilo direktive posegel trikrat.

---

<sup>276</sup> ibid 142–143.

<sup>277</sup> ibid 11.

<sup>278</sup> Publications Office of the European Union (n 199).

<sup>279</sup> Direktiva 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE) (Direktiva INSPIRE), UL L 108, 25. 4. 2007, str. 1–14.

<sup>280</sup> Gl. op. št. 279 (gl. datum objave v Uradnem listu EU).

<sup>281</sup> Gl. člen 25 Direktive INSPIRE.

<sup>282</sup> Gl. člen 24(1) Direktive INSPIRE.

S Popravkom Direktive INSPIRE<sup>283</sup> je bil spremenjen del besedila člena 17(3). Nadalje je evropski zakonodajalec v Direktivo INSPIRE vsebinsko posegel z Uredbo (EU) 2019/1010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o uskladitvi obveznosti poročanja na področju zakonodaje, povezane z okoljem, ter spremembi uredb (ES) št. 166/2006 in (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES in 2010/63/EU Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 338/97 in (ES) št. 2173/2005 ter Direktive Sveta 86/278/EGS (v nadaljevanju: Uredba (EU) 2019/1010).<sup>284</sup> Sklep (EU) 2024/2829 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2024 je nadalje vpeljal spremembe glede nekaterih zahtev v zvezi s poročanjem o infrastrukturah za prostorske informacije.<sup>285</sup> To poglavje upošteva prečiščeno različico Direktive.<sup>286</sup>

Direktiva INSPIRE pooblašča Evropsko komisijo, da sprejme tehnične ureditve za zagotovitev skupnega delovanja naborov prostorskih podatkov in storitev ter jih uskladi. Za izvajanje Direktive INSPIRE je Komisija sprejela pravno zavezujoča izvedbena pravila, ki podrobno določajo zahteve glede zagotavljanja podatkov:

- Zahteve za vzpostavljanje in vzdrževanje metapodatkov za zbirke prostorskih podatkov, skupine zbirk prostorskih podatkov in storitve v zvezi s prostorskimi podatki določa Uredba Komisije (ES) št. 1205/2008 z dne 3. decembra 2008 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede metapodatkov.<sup>287</sup>
- Skupne podatkovne modele, šifrante, sloje zemljevidov in dodatne metapodatke o interoperabilnosti, ki se uporabljajo pri izmenjavi zbirk prostorskih podatkov, določa Uredba Komisije (EU) št. 1089/2010 z dne 23. novembra 2010 o

---

<sup>283</sup> Popravek Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE), UL L 365, 19. 12. 2014, str. 165.

<sup>284</sup> Uredba (EU) 2019/1010 Evropskega parlamenta in Sveta o uskladitvi obveznosti poročanja na področju zakonodaje, povezane z okoljem, ter spremembi uredb (ES) št. 166/2006 in (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES in 2010/63/EU Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 338/97 in (ES) št. 2173/2005 ter Direktive Sveta 86/278/EGS, UL L 170, 25. 6. 2019, str. 115–127.

<sup>285</sup> Sklep (EU) 2024/2829 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2024 o spremembi Direktive 2007/2/ES glede nekaterih zahtev glede poročanja o infrastrukturah za prostorske informacije, UL L 2024/2829, 6. 11. 2024.

<sup>286</sup> Besedilo Direktive INSPIRE, popravljenega dne 19. 12. 2014 in spremenjenega z Uredbo (EU) 2019 ter Sklepom (EU) 2024/2829.

<sup>287</sup> Uredba Komisije (ES) št. 1205/2008 z dne 3. decembra 2008 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede metapodatkov, UL L 326, 4. 12. 2008, str. 12–30.

izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede medopravilnosti zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki.<sup>288</sup>

- Skupne vmesnike za spletne storitve specifikira Uredba Komisije (ES) št. 976/2009 z dne 19. oktobra 2009 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede omrežnih storitev.<sup>289</sup>
- Pravice in obveznosti glede souporabe zbirk prostorskih podatkov in storitev na področju prostorskih podatkov med vsemi ravnmi oblasti opredeljuje Uredba Komisije (EU) št. 268/2010 z dne 29. marca 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede dostopa institucij in organov Skupnosti do zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki držav članic pod usklajenimi pogoji.<sup>290</sup>

Poleg teh pravno zavezujočih splošnih specifikacij je Komisija sprejela še pravno nezavezujoče tehnične smernice z napotki za izvajanje pravnih obveznosti v praksi. Tehnične smernice opisujejo podrobne vidike izvajanja in povezave z obstoječimi standardi, tehnologijami in praksami, npr.:

- *INSPIRE Technical Guidance for the Implementation of Spatial data Services (INS TGSDS) - Implementation Requirements and Recommendations* in
- *INSPIRE Technical Guidance for the implementation of Download Services (INS TGDLS) - Implementation Requirements and Recommendations*.

Vse tehnične smernice Komisije za implementacijo Direktive INSPIRE so dostopne na spletnem naslovu: <https://github.com/INSPIRE-MIF/technical-guidelines>.

---

<sup>288</sup> Uredba Komisije (EU) št. 1089/2010 z dne 23. novembra 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede medopravilnosti zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki, UL L 323, 8.12.2010, str. 11–102.

<sup>289</sup> Uredba Komisije (ES) št. 976/2009 z dne 19. oktobra 2009 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede omrežnih storitev, UL L 274, 20.10.2009, str. 9–18.

<sup>290</sup> Uredba Komisije (EU) št. 268/2010 z dne 29. marca 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede dostopa institucij in organov Skupnosti do zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki držav članic pod usklajenimi pogoji, UL L 83, 30.3.2010, str. 8–9.



## 4.2 Prenos Direktive INSPIRE v slovenski pravni red

### 4.2.1 Zakon o infrastrukturi za prostorske informacije

V slovenski pravni red so bile zahteve Direktive INSPIRE prenesene z Zakonom o infrastrukturi za prostorske informacije (v nadaljevanju: ZIPI), ki je vzpostavil celosten zakonodajni okvir za vzpostavitev in zagotavljanje infrastrukture za prostorske informacije v Republiki Sloveniji.<sup>291</sup> Zakon je bil sprejet 26. januarja 2010 in je stopil v veljavo 20. februarja 2010.<sup>292</sup>

ZIPI je bil od svojega sprejema deležen sprememb. Evropska komisija je v poizvedovalnem postopku EU PILOT 4472/13/ENVI (17. januar 2013) Republiko Slovenijo opozorila na domnevno nepopoln oz. nepravilen prenos členov 4(1)(c), 4(6), 11(1), 11(2), 11(3), 12, 13, 17(1), 17(2), 17(3), 17(4), 17(5), 17(7) in 21(1) Direktive INSPIRE v ZIPI.<sup>293</sup> Na podlagi preučitve nepravilnosti, na katere je opozorila Evropska komisija, je Republika Slovenija pritrdila nekaterim njenim ugotovitvam.<sup>294</sup> Zato je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) pripravila novelo A (v nadaljevanju tudi: ZIPI-A),<sup>295</sup> s katero naj bi se odpravile pomanjkljivosti tistih določb ZIPI, na katere so se nanašali očitki Evropske komisije.<sup>296</sup> ZIPI-A je bil sprejet 27. oktobra 2015. Kasneje je v besedilo zakona (sicer v zelo majhnem obsegu) posegel še Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1O)<sup>297</sup> s spremembo kozmetične narave.<sup>298</sup> To poglavje upošteva veljavno besedilo ZIPI.<sup>299</sup>

---

<sup>291</sup> Glede različnih možnosti prenosa Direktive INSPIRE gl. npr. B Lipej, 'Možnosti implementacije Direktive INSPIRE v Sloveniji' (2007) 51(3) Geodetski vestnik 631.

<sup>292</sup> Gl. 23. člen ZIPI.

<sup>293</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije, št. 00719-32/2015/12 z dne 29. 7. 2015, EVA: 2015-2550-0001, EPA: 690-VII, str. 3.

<sup>294</sup> Prav tam. Gl. glede potrebnih dopolnitev 4., 14., 17 in 19. člena ZIPI.

<sup>295</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije (ZIPI-A), Ur. l. RS, št. 84/15.

<sup>296</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije, št. 00719-32/2015/12 z dne 29. 7. 2015, EVA: 2015-2550-0001, EPA: 690-VII, str. 3.

<sup>297</sup> Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1O), Ur. l. RS, št. 18/23.

<sup>298</sup> Gl. 24. člen ZDU-1O.

<sup>299</sup> Zakon o infrastrukturi za prostorske informacije (ZIPI), Ur. l. RS, št. 8/10, 84/15 in 18/23 – ZDU-1O.

#### 4.2.2 Podzakonski akti

Zahteve Direktive INSPIRE, ki se nanašajo na izdelavo metapodatkov, so bile v slovenski pravni red prenesene še pred sprejemom ZIPI, in to leta 2007 z Uredbo o prostorskem informacijskem sistemu. Uredba o prostorskem informacijskem sistemu je bila deležna več sprememb, najprej zaradi sprejema ZIPI, nato zaradi spreminjajoče zakonodaje o urejanju prostora. Prvotno besedilo Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu je namreč izrecno poudarjalo, da se »s to uredbo v pravni red Republike Slovenije prenašajo tudi zahteve Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti – INSPIRE (UL L št. 108 z dne 14. 3. 2007), v delu ki se nanaša na pravila za izdelavo metapodatkov«.<sup>300</sup> ZIPI je v 22. členu predvidel, da z dnem njegove uveljavitve preneha veljati navedeni stavek,<sup>301</sup> pri čemer v preostalo besedilo Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu ni posegel. Predmetno poglavje upošteva veljavno besedilo Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu.<sup>302</sup>

Na podlagi izrecnega zakonskega pooblastila v ZIPI<sup>303</sup> je Vlada RS leta 2012 sprejela Uredbo o podrobnejših merilih in pogojih za določanje stroškov za uporabo omrežnih storitev in pristojbine za souporabo podatkov in storitev. Z uredbo je podrobneje predpisala način zaračunavanja omrežnih storitev in pristojbin v primerih, kot takšno zaračunavanje predvideva ZIPI oziroma ga omogoča Direktiva INSPIRE. Predmetno poglavje upošteva prvotno besedilo Uredbe, saj Uredba od sprejema do danes ni bila spremenjena.

---

<sup>300</sup> Gl. drugi stavek 1. člena Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu.

<sup>301</sup> Obrazložitev 22. člena ZIPI se glasi: »Ta zakon namreč širše, sistemsko ureja metapodatke za vse zbirke prostorskih podatkov, ki so vpisane v seznam zbirk prostorskih podatkov, ne le za tiste, ki se povezujejo v prostorski informacijski sistem. Tudi namen infrastrukture za prostorske informacije, ki se vzpostavlja s tem zakonom, je širši od namena prostorskega informacijskega sistema. Po določbi 3. člena Uredbe o prostorskem informacijskem sistemu (Uradni list RS, št. 119/07) se »prostorski informacijski sistem vzpostavi in vzdržuje (le) za opravljanje nalog države in spremljanje nalog občin na področju urejanja prostora, vključno s pripravo in sprejemom prostorskih aktov države in občin, spremljanjem stanja prostora ter za omogočanje javnosti, da se seznanijo s stanjem v prostoru«. Uporaba infrastrukture za prostorske informacije v državah članicah pa je večnamenska – infrastruktura mora zagotavljati, da se prostorski podatki shranjujejo, so na razpolago in vzdržujejo na najprimernejši ravni; da omogočajo dosledno združevanje prostorskih podatkov iz različnih virov v Skupnosti ter možnost souporabe teh podatkov s strani več uporabnikov in aplikacij; da lažje te prostorske podatke, zbrane na eni ravni javnih organov, souporabljajo drugi javni organi; da so prostorski podatki na razpolago pod pogoji, ki njihove široke uporabe ne omejujejo neupravičeno; da je mogoče preprosto najti razpoložljive prostorske podatke, oceniti njihovo namembno primernost in se seznaniti s pogoji njihove uporabe.« Gl. Predlog Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije, št. 00719-35/2009/17 z dne 29. 10. 2009, EVA: 2009-2511-0081, EPA: 690 – V, str. 28–29.

<sup>302</sup> Uredba o prostorskem informacijskem sistemu, Uradni list RS, št. 119/07, 8/10 – ZIPI, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3.

<sup>303</sup> Gl. 4. odst. 16. člena in 5. odst. 17. člena ZIPI.

### 4.3 Uresničevanje Direktive INSPIRE ter oblikovanje odprte in interoperabilne prostorske podatkovne infrastrukture

#### 4.3.1 Namen Direktive INSPIRE

Direktiva INSPIRE je bila namenjena vzpostavitvi infrastrukture EU za prostorske informacije do konca leta 2021, ki bo temeljila na interoperabilnih infrastrukturah v državah članicah in bo uporabna v EU in čezmejnem kontekstu za podporo okoljskim politikam EU ter drugim politikam in dejavnostim, ki lahko vplivajo na okolje. Direktiva je ključni okvir za upravljanje hitro rastočega področja prostorskih podatkov v EU in državah članicah. Prostorski podatki so podatki, ki se neposredno ali posredno nanašajo na določeno lokacijo ali geografsko območje, kot so naslovi, prometna omrežja, nadmorska višina in raba zemlje.

Direktiva temelji na nacionalnih infrastrukturah za prostorske podatke držav članic in zavezuje države, da zagotovijo interoperabilnost in deljenje ključnih prostorskih podatkov (skupno 34 tem prostorskih podatkov v treh prilogah) po vsej Evropi.<sup>304</sup> Direktiva se uporablja za prostorske podatke, ki:

- zajemajo območja, kjer imajo države članice jurisdikcijske pravice;
- so v elektronski obliki,
- so hranjeni s strani ali v imenu javnega organa ali drugega organa, ki uporablja omrežje,
- se nanašajo na informacije o okolju.

Države članice morajo vzpostaviti in upravljati omrežje z naslednjimi storitvami:

- odkrivanje: iskanje zbirk prostorskih podatkov in storitev;
- pogled: za prikaz, krmarjenje, povečavo in pomanjšanje, premikanje ali prekrivanje vidnih nizov prostorskih podatkov;
- prenos: kadar je to mogoče uporabiti v praksi, za neposreden dostop in prenos kopij zbirk prostorskih podatkov;

---

<sup>304</sup> J Cromptvoets, G Vancauwenberghe, S Ho, I Masser & W Timo de Vries, 'Governance of national spatial data infrastructures in Europe' (2018) 13 *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research* 254 <https://doi.org/10.2902/1725-0463.2018.13.art16>.

- preoblikovanje: preoblikovanje nizov prostorskih podatkov za doseg interoperabilnosti.

Direktiva ne zahteva zbiranja novih prostorskih podatkov, ampak urejanje ravnanje z zbirkami podatkov, s katerimi države že razpolagajo in jih zbirajo v skladu s svojimi predpisi. Pač pa so države članice odgovorne za zagotavljanje ustvarjanja metapodatkov za različne nize okoljskih prostorskih podatkov in storitve, navedene v zakonodaji. Metapodatki so informacije, ki opisujejo zbirke prostorskih podatkov in storitve prostorskih podatkov ter omogočajo njihovo odkrivanje, popis in uporabo.

Javni organi morajo imeti možnost za povezavo svojih zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki z nacionalnim omrežjem. Komisija pa upravlja geoportal EU INSPIRE,<sup>305</sup> ki omogoča dostop do nacionalnih omrežij.

### 4.3.2 Izvajanje Direktive INSPIRE v državah članicah

#### 4.3.2.1 Normativni pristopi

Države članice so direktivo INSPIRE prenesle v svoje pravne rede z različnimi zakonodajnimi akti in normativnimi pristopi, prilagojenimi svojim pravnim sistemom.<sup>306</sup> Podobno kot Slovenija je več držav sprejelo nove enotne zakone o infrastrukturi za prostorske podatke, ki v nacionalni pravni red v celoti prenašajo določila Direktive INSPIRE. Slovaška je denimo direktivo prenesla z Zakonom št. 3/2010 o nacionalni infrastrukturi za prostorske informacije (NIPI), podobno so storile Bolgarija, Češka, Danska, Hrvaška, Irska in Španija. Druge države članice, npr. Estonija, Finska, Latvija, Litva in Švedska, so namesto z enotnim zakonom direktivo prenesle z dopolnitvami več obstoječih predpisov s področja geodetskih, okoljskih ali informacijskih sistemov, tako da se posamezen zakon nanaša le na določeno vrsto prostorskih podatkov.

---

<sup>305</sup> Gl. Geoportal EU INSPIRE, dostopen na spletni strani: <https://inspire-geoportal.ec.europa.eu/> (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

<sup>306</sup> Podatki o nacionalnih ukrepih za prenos Direktive INSPIRE, ki so jih priglasile države članice, so razvidni na spletnem portalu EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/NIM/?uri=celex%3A32007L0002> (zadnji dostop: 5. 3. 2025). Letna poročila in drugi sproti podatki o izvajanju direktive v državah članicah so dostopni na spletnem portalu INSPIRE Knowledge Base: [https://knowledge-base.inspire.ec.europa.eu/tools/inspire-your-country\\_en](https://knowledge-base.inspire.ec.europa.eu/tools/inspire-your-country_en) (zadnji dostop: 5. 3. 2025).

Federalno organizirane države članice so morale upoštevati še razdelitev pristojnosti za urejanje tega področja v svoji zvezni ureditvi. V Avstriji je bil na zvezni ravni sprejet Zakon o infrastrukturi za prostorske podatke (GeoDIG), poleg tega je Avstrija uvedla še devet ustreznih deželnih zakonov, ki urejajo prostorske podatkovne infrastrukture v posameznih zveznih deželah. Tudi Nemčija je ubrala podoben pristop z zveznim okvirom in dopolnitvami zakonodaje na ravni dežel (slednje so morale uskladiti svoje geodetske predpise z zahtevami INSPIRE). V Združenem kraljestvu (ki je direktivo implementiralo pred izstopom iz EU) je bila INSPIRE prenesena s posebnim podzakonskim aktom (INSPIRE Regulations 2009). Dodatno pa je bila na Škotskem sprejeta še ločena zakonodaja, prilagojena škotskemu pravnemu okviru. Ločena zakonodaja za vsako federalno enoto je bila sprejeta tudi v Belgiji.

Glede podrobnejše ureditve delovanja nacionalne infrastrukture za prostorske podatke in ravnanja s temi podatki so med zakonskimi ureditvami držav članic razlike razmeroma majhne. Čeprav gre za velike količine podatkov, ki se nanašajo na raznolike tematike, je Evropska komisija z izvedbenimi pravili in tehničnimi smernicami že precej podrobno določila pravila za zagotovitev skupnega delovanja naborov prostorskih podatkov in storitev ter njihovo usklajevanje, tako da je glede urejanja tehničnih podrobnosti potreba po normativnem delovanju držav članic manjša.

#### 4.3.2.2 Institucije in odgovornosti za izvajanje

Za uspešno izvrševanje INSPIRE so države članice vzpostavile ustrezne institucionalne okvire. Vsaka država je določila nacionalno kontaktno točko za INSPIRE, ki predstavlja vez med državo in Evropsko komisijo ter skrbi za koordinacijo na nacionalni ravni. V praksi so to vloge prevzeli bodisi geodetski in kartografski organi bodisi ministrstva, pristojna za okolje ali prostor. V Sloveniji je kot osrednja institucija za INSPIRE določena Geodetska uprava Republike Slovenije (GURS), ki deluje kot nacionalna kontaktna točka in koordinator za izvajanje ZIPI. V Avstriji je nacionalna kontaktna točka umeščena v zvezno ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, regije in vodno gospodarstvo, ki na državni ravni vodi koordinacijo INSPIRE. Zaradi federalne ureditve Avstrije v koordinaciji sodelujejo tudi ustrezni organi v posameznih deželah, da se zagotovi usklajeno izvajanje predpisov GeoDIG na lokalni ravni. Podoben večnivojski pristop velja v Nemčiji, kjer koordinacijo vodi

zvezni urad (v sodelovanju notranjega in okoljskega ministrstva) ob hkratni vključenosti deželnih kartografskih služb. Na Slovaškem je za prenos in izvedbo Direktive INSPIRE odgovorno Ministrstvo za okolje, ki nato upravlja nacionalni geoportal in spremlja izvajanje. V Združenem kraljestvu je koordinacijsko vlogo prevzel oddelek za okolje, hrano in podeželje (*Department for Environment, Food & Rural Affairs – Defra*). Defra je formalno nosilec INSPIRE predpisov v Združenem kraljestvu in vodi t. i. INSPIRE Compliance Board, ki združuje predstavnike različnih resorjev in agencij za zagotavljanje skladnosti z zahtevami INSPIRE.<sup>307</sup> Na nacionalnih geoportalih ali posebnih spletnih mestih so vzpostavljene tudi informacijske točke, kjer so dostopne informacije o prostorskih naborih podatkov in storitvah v okviru INSPIRE.

V literaturi se navaja, da je bilo uresničevanje zahtev Direktive INSPIRE v praksi kompleksen in dolgotrajen proces, ki se je med državami članicami soočal z različnimi izzivi, zlasti zaradi tehnične kompleksnosti direktive. Direktiva INSPIRE uvaja podrobne standarde za metapodatke, harmonizirane modele podatkov in omrežne storitve, kar je zahtevalo visoko raven strokovnega znanja ter prilagoditve obstoječih informacijskih sistemov. Raznoliki formati in neenotno stanje podatkov v posameznih državah so otežili "brezšivno" interoperabilnost, zaradi česar so bili potrebni znatni naporji za pretvorbo in uskladitev podatkovnih nizov. Zahteve INSPIRE (npr. vzpostavitev novih spletnih storitev, nadgradnja podatkovnih baz) so terjale vlaganja v IT infrastrukturo in človeške vire. Omejena proračunska sredstva so v nekaterih državah oteževala sprotno posodabljanje in zagotavljanje popolnih zbirk podatkov.<sup>308</sup>

Evropska komisija je spremljala napredek implementacije in v primerih zamud ali nepopolnega prenosa ukrepala z opozorili ali sodelovanjem pri reševanju težav. Leta 2015 je na primer Komisija opravila tehnična posvetovanja z Avstrijo glede neizpolnjenih obveznosti INSPIRE, kar je spodbudilo pripravo nacionalnega akcijskega načrta za odpravo zaostankov. Avstrijske oblasti so vzpostavile tudi posebno podporno službo (*helpdesk*) za pomoč javnim organom pri tehnični izvedbi

---

<sup>307</sup> J Dixon, 'Taking stock of INSPIRE's achievements – reflecting on a report by the Open Data Institute' (Defra digital, data, technology and security blog, 9 October 2023) <https://defradigital.blog.gov.uk/2023/10/09/taking-stock-of-inspires-achievements-reflecting-on-a-report-by-the-open-data-institute/> (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

<sup>308</sup> S Walczak S & N Marwaha Kraetzig, 'The INSPIRE Directive Explained: Simplifying Geospatial Data Sharing Across Europe' (Geoawesome, 23 September 2024) <https://geoawesome.com/the-inspire-directive-explained-simplifying-geospatial-data-sharing-across-europe> (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

INSPIRE.<sup>309</sup> Podobno so tudi druge države vzpostavile delovne skupine in izobraževanja za izvajalce. Kljub začetnim težavam se je z leti skladnost z INSPIRE povečevala – izmenjava dobrih praks na ravni EU (prek koordinacijskih organov INSPIRE) je omogočila, da so države članice postopoma izpolnile večino zahtev direktive.

### 4.3.3 Izvajanje Direktive INSPIRE v Sloveniji

Pri analizi prenosa Direktive INSPIRE v slovenski pravni red nismo ugotovili vsebinskih neskladij med direktivo in slovensko zakonsko ureditvijo niti vrzeli pri prenosu določb direktive. To ni presenetljivo, saj je bila, kot že omenjeno, leta 2015 sprejeta novela ZIPI-A namenjena prav odpravi nepravilnosti pri prenosu, na katere je Slovenijo opozorila Evropska komisija.

V Sloveniji zakon določa Geodetsko upravo RS kot nacionalno točko za stike, odgovorno za uvajanje direktive INSPIRE v Sloveniji in vzpostavljanje nacionalne infrastrukture za prostorske informacije. Geodetska uprava opravlja naloge, ki jih za nacionalno točko za stike določa ZIPI: vodi in vzdržuje seznam zbirk prostorskih podatkov, vodi podrobnejše opise teh prostorskih podatkov, upravlja nacionalni geoportal za prostorske informacije, vodi in vzdržuje informacijski sistem za metapodatke, skrbi za zagotavljanje medoprevedljivosti zbirk podatkov in storitev, pripravlja predloge operativnih programov in strategijo infrastrukture za prostorske informacije, skrbi za izvajanje izvedbenih pravil Direktive INSPIRE ter pripravlja program dejavnosti in ukrepov za njihovo izvedbo ter pripravlja poročila o izvajanju Direktive INSPIRE.<sup>310</sup>

Skladno z določili ZIPI je Geodetska uprava v letu 2011 vzpostavila slovenski geoportal INSPIRE, ki je dostopen na spletnem naslovu [www.geoportal.gov.si](http://www.geoportal.gov.si). Geoportal je bil načrtovan z namenom vzpostavitve enotne vstopne točke do vseh sestavnih delov slovenske infrastrukture za prostorske informacije. Izdelan je bil na informacijski infrastrukturi Ministrstva za javno upravo z uporabo odprtokodnega

---

<sup>309</sup> Austria - 2024: Country Fiche.

[https://inspire-mif.github.io/INSPIRE-in-your-Country/AT/Country\\_fiches/AT-Country\\_fiche-2024.html](https://inspire-mif.github.io/INSPIRE-in-your-Country/AT/Country_fiches/AT-Country_fiche-2024.html) (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

<sup>310</sup> Ažman I, 'Poročilo o izvajanju direktive INSPIRE' (2016) 60(2) Geodetski vestnik 306.

orodja GeoNetwork.<sup>311</sup> Leta 2018 je bil geoportal prenovljen.<sup>312</sup> Danes je vključen v okvir portala eProstor, ki ga prav tako vzdržuje Geodetska uprava.<sup>313</sup> Podatki INSPIRE so v okviru portala dostopni na povezavi <https://www.e-prostor.gov.si/inspire/>.

Vsebinsko geoportala INSPIRE podrobneje predpisuje ZIPI. Tako poleg metapodatkovnega sistema vsebuje še pregledovalnik gesel INSPIRE, seznam slovenskih zbirk podatkov, za katere veljajo pravila INSPIRE, povezave do omrežnih storitev in aplikacij ter informacije, pomembne za vzpostavitev slovenske infrastrukture za prostorske informacije, skladne z zahtevami INSPIRE (seznam dogodkov, novice, seznam deležnikov INSPIRE, predpise in druga gradiva za implementacijo, poročila o izvajanju direktive, informacije za zagotavljanje medopravnosti, povezave ...).<sup>314</sup> Dejavnosti vzpostavitve infrastrukture za prostorske podatke v Sloveniji so vpete tudi v širši sklop aktivnosti za urejanje in usklajevanje prostorskih podatkov na spletnem portalu eProstor. Celostna strategija izboljšanja procesov na področju prostorskega načrtovanja, graditve objektov in upravljanja nepremičnin, predvideva uporabo povezljivih, enostavno dostopnih in zanesljivih zbirk prostorskih podatkov, ki jih vodi in vzdržuje javni sektor.<sup>315</sup>

Poročilo o izvajanju direktive v Sloveniji navaja, da INSPIRE postaja sestavni del širše strategije za upravljanje s prostorskimi podatki in je vedno bolj vključena v številne upravne postopke e-uprave ter eProstora. Načela direktive INSPIRE se uporabljajo in upoštevajo v strategiji za vodenje prostorskih podatkov, njihove uporabe ter povezave z drugimi nacionalnimi podatki in procesi. Vzpostavljen je bil slovenski nacionalni metapodatkovni profil. Temelji na metapodatkovnem profilu INSPIRE z dodanimi elementi, pomembnimi za nacionalno IPI. Ključna navodila, priporočila in tehnične smernice so bili prevedeni v slovenščino. V okviru programa izobraževanja deležnikov IPI so bili pripravljene še drugi strateški dokumenti, slovenske IPI ter izvajanja zahtev direktive INSPIRE. Omrežne storitve INSPIRE so odprte in javno dostopne. Zaradi odprtih in javno dostopnih spletnih storitev se

---

<sup>311</sup> I Ažman, 'Slovenski geoportal INSPIRE' (2012) 56(1) *Geodetski vestnik* 189–190.

<sup>312</sup> Slovenia - 2023: Country Fiche.

[https://inspire-mif.github.io/INSPIRE-in-your-Country/SI/Country\\_fiches/inspire\\_-\\_slovenia\\_-\\_2023\\_country\\_fiche.pdf](https://inspire-mif.github.io/INSPIRE-in-your-Country/SI/Country_fiches/inspire_-_slovenia_-_2023_country_fiche.pdf) (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

<sup>313</sup> Spletni portal eProstor, dostopen na spletni strani: <https://www.e-prostor.gov.si/> (zadnji dostop: 4. 3. 2025).

<sup>314</sup> Ažman (n 310), 307.

<sup>315</sup> Ažman (n 310), 309.



je povečala uporaba prostorskih podatkov in z njimi povezanih storitev. Metapodatki INSPIRE se redno prenašajo na nacionalni portal odprtih podatkov (OPSI).<sup>316</sup>

#### 4.3.4 Vpliv Direktive INSPIRE na dostopnost in razpoložljivost prostorskih podatkov

Direktiva INSPIRE je prinesla pomembne pozitivne rezultate na področju dostopnosti in odprtosti prostorskih podatkov. Danes vsaka država članica upravlja nacionalno prostorsko podatkovno infrastrukturo in povezan geoportal, prek katerega so na voljo množice prostorskih podatkovnih nizov in storitev. Direktiva je vzpostavila standardizirane omrežne storitve, ki omogočajo, da uporabniki po vsej Evropi enostavneje najdejo ter uporabljajo podatke ne glede na izvirno državo.<sup>317</sup> Skozi skupna pravila in harmonizacijo podatkovnih modelov so prostorski podatki postali med seboj združljivi, kar podpira čezmejno načrtovanje in odločanje v okoljskih zadevah. Pomemben dosežek INSPIRE je tudi vzpostavitev sistematičnih metapodatkov, ki opisujejo podatkovne nabore (vključno s pogoji uporabe), kar povečuje preglednost in zaupanje v podatke.<sup>318</sup>

Z vidika odprtih podatkov je INSPIRE spodbudila javne organe, da svoje prostorske podatke, ki so bili včasih dostopni le internim uporabnikom ali za plačilo, dajo na voljo širši uporabi. Posledično se je močno povečala količina razpoložljivih prostorskih podatkov (npr. podatki o vodah, zraku, tleh, biotski raznovrstnosti, zemljiščih, prometu itd.), ki so zdaj dostopni prek nacionalnih in evropskega INSPIRE geoportala.<sup>319</sup> To pomeni, da lahko tako javni organi kot državljani in raziskovalci lažje pridejo do kakovostnih prostorskih informacij za svoje potrebe. Direktiva INSPIRE je torej postavila temelje za odprto in povezano prostorsko podatkovno infrastrukturo v Evropi.<sup>320</sup>

---

<sup>316</sup> Ažman (n 310), 308.

<sup>317</sup> S Walczak & N Marwaha Kraetzig (n 308).

<sup>318</sup> J Dixon (n 307).

<sup>319</sup> J Dixon (n 307).

<sup>320</sup> S Walczak & N Marwaha Kraetzig (n 308).

Evropska komisija je julija 2022 objavila delovni dokument svojega osebja o izvajanju Direktive INSPIRE.<sup>321</sup> Delovni dokument ugotavlja, da je bila direktiva zasnovana kot instrument okoljske politike, vendar je njena vrednost v zadnjih letih narasla tudi širše, zlasti iz naslednjih razlogov:

- Obseg podatkov se je znatno povečal, kar ponuja pomembne priložnosti za boljše politike, izvajanje, varstvo okolja in komercialne aplikacije. Vendar se te koristi pojavijo le, če so podatki presejani, primerljivi in na voljo v uporabnih oblikah;
- Današnji družbeni izzivi zahtevajo medsektorske posege in številne politike EU so medsebojno prepletene, kar zahteva tudi boljšo izmenjavo podatkov;
- Sodobno gospodarstvo je vedno bolj odvisno od podatkov.<sup>322</sup>

Splošni zaključek te analize je, da so cilji Direktive INSPIRE še vedno pomembni in da ima Direktiva dodano vrednost za EU. Direktiva INSPIRE je delno učinkovita glede na izzive izvajanja znotraj njenih prvotnih omejitev, vendar te omejitve obsega niso popolnoma skladne z evropskim zelenim dogovorom ali potrebami digitalne politike. Nazadnje je pravni okvir INSPIRE mogoče izboljšati v smislu učinkovitosti, zlasti pa ga ovira kombinacija zapletenih tehničnih (standardov) zahtev in preveč ambicioznega obsega v smislu nekaterih zahtevanih podatkov, ki presegajo tiste, ki so jih lahko zagotovile države članice.<sup>323</sup>

#### **4.4 Strateški pomen Direktive INSPIRE v kontekstu digitalne preobrazbe in okoljskih politik EU**

Direktiva INSPIRE še vedno tvori ključen normativni okvir za vzpostavitev odprte, interoperabilne in učinkovite infrastrukture za prostorske podatke v Evropski uniji. Njeni cilji ostajajo aktualni, saj podpirajo izvajanje okoljskih politik, digitalne

---

<sup>321</sup> Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2007/2/EC Establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), SWD/2022/0195 final. Dokument temelji na oceni direktive iz leta 2016, ki je bila objavljena kot poročilo Komisije o izvajanju Direktive 2007/2/ES o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE), COM(2016) 478 konč. z dne 20. julija 2016.

<sup>322</sup> Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2007/2/EC Establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), SWD/2022/0195 final, str. 65.

<sup>323</sup> Prav tam. Podobno ugotavljajo V Cetl, R Tomas, A Kotsev, V Nunes de Lima, RS Smith and M Jobst, 'Establishing Common Ground Through INSPIRE: The Legally-Driven European Spatial Data Infrastructure' in J Döllner, M Jobst and P Schmitz (eds), *Service-Oriented Mapping: Changing Paradigm in Map Production and Geoinformation Management* (Springer 2019) 81–82.

preobrazbe in podatkovno podprtega odločanja. Slovenija je s sprejemom ZIPI leta 2010 in njegovimi spremembami leta 2015 uspešno prenesla zahteve direktive v svoj pravni red ter odpravila začetne pomanjkljivosti, na katere je opozorila Evropska komisija. Geodetska uprava Republike Slovenije kot nacionalna točka za stike učinkovito zagotavlja izvajanje obveznosti, vzdržuje slovenski geoportal INSPIRE ter podpira uporabo in širšo dostopnost prostorskih podatkov.

Izvajanje INSPIRE v Sloveniji se odraža tudi v vključevanju načel direktive v širšo digitalno in prostorsko strategijo države. INSPIRE je postal sestavni del portala eProstor, ki združuje podatke in procese s področij prostorskega načrtovanja, graditve objektov in upravljanja nepremičnin. Metapodatki INSPIRE se redno prenašajo na nacionalni portal odprtih podatkov, omrežne storitve pa so odprte in javno dostopne. Prevedena tehnična navodila in izvajanje izobraževanj za deležnike dodatno prispevajo k ozaveščenosti in uporabi prostorskih podatkov v širši javni upravi in zasebnem sektorju. Kljub uspešni implementaciji je bilo potrebno premagati določene tehnične in organizacijske izzive, zlasti glede harmonizacije podatkovnih nizov, zagotavljanja interoperabilnosti ter vzpostavitve ustrezne IT infrastrukture. Vendar je slovenski model implementacije, ki temelji na centralizirani institucionalni podpori, jasni zakonodajni podlagi in stalni koordinaciji z deležniki, pripomogel k učinkovitemu izvajanju INSPIRE.

Analiza implementacije INSPIRE v drugih državah članicah EU kaže, da so se kljub različnim pravnim pristopom oblikovali sorazmerno usklajeni tehnični standardi, kar je omogočilo čezmejno izmenjavo in uporabo prostorskih podatkov. Postopek so spremljali izzivi, kot so tehnična kompleksnost zahtev, potreba po usklajevanju raznolikih podatkovnih formatov in omejena sredstva za nadgradnjo informacijskih sistemov. Kljub tem oviram se je skladnost z zahtevami INSPIRE v zadnjih letih bistveno izboljšala, kar dokazuje tudi povečana uporaba prostorskih podatkov v javni upravi, znanstvenoraziskovalni dejavnosti in gospodarstvu.

Direktiva INSPIRE je presegla svojo primarno okoljsko funkcijo ter postala temelj sodobne prostorske podatkovne infrastrukture, ki podpira razvoj odprtih podatkov, digitalnih storitev ter čezmejnega sodelovanja v Evropi. Prihodnje posodobitve pravnega okvira bi morale nasloviti kompleksnost tehničnih standardov in prilagoditi obseg zahtev aktualnim potrebam evropskega zelenega dogovora in

digitalne politike, da bi povečale učinkovitost in uporabnost prostorskih podatkov v še širšem družbenem kontekstu.

## 5 Sklep

V pričujočem poglavju smo kritično predstavili in analizirali tri zakonodajne akte Evropske unije na področju odprtih podatkov ter prostega pretoka neosebnih podatkov in ocenili, kako so bile njihove zahteve prenešene v nacionalni pravni red Republike Slovenije: (i) Uredbo (EU) 2018/1807 o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji, (ii) Direktivo (EU) 2019/1024 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja, (iii) Direktivo 2007/2/ES o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE).

Glede Uredbe 2018/1807 o prostem pretoku neosebnih podatkov smo v zgornjem pregledu prikazali značilnosti ključnih regulativnih rešitev Uredbe 2018/1807, ki se osredotočajo okoli prepovedi lokalizacijskih zahtev v pravnih redih držav članic. Prikazali smo tudi, kako se je s tistimi določbami Uredbe 2018/1807, ki terjajo sprejetje implementacijskih ukrepov, spoprijel slovenski normodajalec. Pri tem smo (namensko) iz naše obravnave izključili določbe člena 6 Uredbe 2018/1807, ki Komisijo zavezujejo, da spodbuja in olajšuje pripravo samoregulativnih kodeksov ravnanja na ravni Unije na področju obdelave neosebnih podatkov, da se prispeva h konkurenčnemu evropskemu podatkovnemu gospodarstvu, ki temelji na načelih preglednosti in interoperabilnosti in ustrezno upošteva odprte standarde. S spodbujanjem samoregulativnih kodeksov bi naj Komisija še olajšala prost pretok neosebnih podatkov med državami članicami, pri čemer je ocena uspeha takšnih prizadevanj zunaj dometa tega prispevka.

Glede Direktive 2019/1024 o odprtih podatkih je nujno upoštevati širši regulatorni okvir v zvezi z zagotavljanjem enotnega trga podatkov za njihovo uporabo na notranjem trgu in spodbujanje podatkovnega gospodarstva, ki (poleg treh aktov, obravnavanih v tem poglavju) obsega še Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov Uredbo o upravljanju podatkov (t.i. Akt o upravljanju podatkov oz. »Data Governance Act«) ter Uredbo o ponovni uporabi podatkov v gospodarstvu (t.i. Akt o podatkih oz. »Data Act«). Direktiva o odprtih podatkih temelji na izhodišču, da so prosto in široko dostopni odprti podatki dragocen vir za spodbujanje gospodarske

in družbene vrednosti. Ključne spremembe prenovljene direktive vključujejo zmanjšanje ovir za vstop na trg, zlasti za mala in srednje velika podjetja (MSP), predvsem glede zaračunavanja stroškov razširjanja; povečanje razpoložljivosti podatkov z vključitvijo novih vrst javnih in javno financiranih podatkov, predvsem za javna podjetja v nekaterih sektorjih ter javno financirane raziskovalne podatke; zmanjšanje tveganja prevelike prednosti prvega ponudnika; povečanje poslovnih priložnosti s spodbujanjem dinamičnega razširjanja podatkov prek vmesnikov API; posebne zahteve glede dostopa do HVD. V prispevku podrobneje analiziramo pravne izzive, ki se pojavljajo na presečišču med pravom varstva osebnih podatkov ter odpiranjem podatkov. Opredelimo polje uporabe direktive ter možnosti, ki jih ta kot ukrep minimalne harmonizacije državam članicam prepušča pri njeni implementaciji v nacionalni pravni red. Prispevek predstavi ključno vsebino Direktive o odprtih podatkih ter njeno implementacijo v slovenski pravni red. Zaključni del tega dela prispevka se ozre v smer dobrih praks v tujini ter predstavi ključne izzive ter nekatere rešitve pravne regulacije področja odprtih podatkov.

Direktiva INSPIRE je dobro desetletje starejša od drugih obravnavanih aktov, tako da je z njenim prenosom v nacionalne pravne rede in uporabo njenih pravil v praksi največ izkušenj, še vedno pa ostaja ključna za vzpostavitev odprte in interoperabilne prostorske podatkovne infrastrukture v EU, namenjene podpori okoljskih politik. Izvajanje direktive je poleg uskladitve pravnih pravil prineslo vrsto tehničnih in organizacijskih izzivov, povezanih z digitalizacijo prostorskih podatkov in vzpostavitvijo podatkovnih portalov, tehnično kompleksnostjo zahtev direktive in usklajevanjem različnih podatkovnih formatov. Kljub različnim pravnim pristopom so države članice oblikovale sorazmerno usklajene tehnične standarde, kar danes omogoča čezmejno izmenjavo in uporabo prostorskih podatkov, ključnih za podatkovno podprto odločanje. Slovenija je prenesla zahteve Direktive INSIPRE v svoj pravni red s sprejemom ZIPI in njegovim učinkovitim izvajanjem, ki ga vodi Geodetska uprava. S podrobno normativno analizo v okviru projekta nismo zaznali znatnih vsebinskih neskladnosti med določili direktive in relevantnimi določili slovenske zakonodaje. V Sloveniji so podatki in storitve geoportala INSPIRE javno dostopni prek portala eProstor, ki združuje podatke in procese s področij prostorskega načrtovanja, graditve objektov in upravljanja nepremičnin. S tem so pravila Direktive INSPIRE presegla svojo prvotno okoljsko funkcijo in postala temelj sodobne prostorske podatkovne infrastrukture, katere uspeh se kaže v

povečani uporabi odprtih prostorskih podatkov v javni upravi, znanstvenoraziskovalni dejavnosti in gospodarstvu.

## Viri in literatura

### Članki

- Arisi, M. (2022). Open Knowledge. Access and Re-Use of Research Data in the European Union Open Data Directive and the Implementation in Italy. *The Italian Law Journal*, 8, 33–72.
- Ažman, I. (2016). Poročilo o izvajanju direktive INSPIRE. *Geodetski vestnik*, 60(2), 306–309.
- Ažman, I. (2012). Slovenski geoportal INSPIRE. *Geodetski vestnik*, 56(1), 189–190.
- Broomfield, H. (2023). Where is open data in the Open Data Directive? *Information Polity*, 28, 175–183.
- Bugarič, B. (2004). Openness and transparency in public administration: Challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, 22, 483–494.
- Crompvoets, J., Vancauwenberghe, G., Ho, S., Masser, I., & de Vries, W. T. (2018). Governance of national spatial data infrastructures in Europe. *International Journal of Spatial Data Infrastructures Research*, 13, 254–276.
- de Cecco, F. (2006). Room to move? Minimum harmonization and fundamental rights. *Common Market Law Review*, 43, 9–38.
- Dougan, M. (2000). Minimum harmonization and the internal market. *Common Market Law Review*, 37, 853–885.
- Graef, I., Gellert, R., & Husovec, M. (2020). Towards a holistic regulatory approach for the European data economy: Why the illusive notion of non-personal data is counterproductive to data innovation. *European Law Review*, 44, 605–624.
- Lampropoulou, M. & Spanou, C. (2022). Transparency Policy in Greece: From Citizen Empowerment to Anticorruption and Open Data. *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELLAMEP)*, 115, 19–20, 40–44. <https://www.ellamep.gr/wp-content/uploads/2022/01/Working-Paper-115-Transparency-final-1.pdf>.
- Leistner, M., & Antoine, L. (2022). IPR and the use of open data and data sharing initiatives by public and private actors. *SSRN Electronic Journal*. <https://www.ssrn.com/abstract=4125503>.
- Lipej, B. (2007). Možnosti implementacije Direktive INSPIRE v Sloveniji. *Geodetski vestnik*, 51(3), 631–641.
- Matanovac Vučković, R., Kanceljak, I., & Jurić, M. (2021). Is it time for new data governance? *MIPRO 2021 Proceedings* (str. 1–8). IEEE.
- Nikiforova, A., et al. (2023). Towards high-value datasets determination for data-driven development: A systematic literature review. In I. Lindgren et al. (Eds.), *Electronic Government* (Vol. 14130). Springer.
- Prešern, M. & Veršič, A. (2018). Odpiranje podatkov javnega sektorja in omogočanje njihove ponovne uporabe. *Uporabna informatika*, 26, 8–35.
- Purtova, N. (2018). The law of everything: Broad concept of personal data and future of EU data protection law. *Law, Innovation and Technology*, 10, 40–81.
- Tropp, E.-M., Hoffmann, T., & Chochia, A. (2022). Open data: A stepchild in e-Estonia's data management strategy? *TalTech Journal of European Studies*, 12, 123–136.
- Valli Buttow, C., & Weerts, S. (2024). Managing public sector data: National challenges within the EU's new data governance models. *Information Polity*, 29, 261–265.
- Virkar, S., & Viale Pereira, G. (2018). Exploring open data state-of-the-art: A review of social, economic and political impacts. In P. Parycek et al. (Eds.), *Electronic Government* (Vol. 11020). Springer.

Wolswinkel, C. J. (2023). The Dutch Open Government Act: Bridging old and new open government? *Information Policy*, 28, 189–196.

## Monografije

- Barnard, C., & Peers, S. (Eds.). (2020). *European Union law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Bygrave, L. A., & Tosoni, L. (2020). Article 4(1). In C. Kuner et al. (Eds.), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A commentary*. Oxford University Press.
- Cetl, V., Tomas, R., Kotsev, A., Nunes de Lima, V., Smith, R. S., & Jobst, M. (2019). Establishing common ground through INSPIRE: The legally-driven European spatial data infrastructure. In J. Döllner et al. (Eds.), *Service-Oriented Mapping* (str. 81–99). Springer.
- Charalabidis, Y., Lampathaki, F., Misuraca, G., Osimo, D., & Ferro, E. (2018). Historical and conceptual milestones of open data. In Y. Charalabidis et al. (Eds.), *The world of open data: Concepts, methods, tools and experiences* (Vol. 28, str. 43–45). Springer International Publishing.
- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2014). *European Union law* (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Craig, P., & de Búrca, G. (2011). *EU law: Text, cases, and materials* (5th ed.). Oxford University Press.
- De Witte, B., Hanf, D., & Vos, E. (Eds.). (2001). *The many faces of differentiation in EU law*. Intersentia.
- Dougan, M. (2000). Minimum harmonisation and the internal market. In B. De Witte, D. Hanf, & E. Vos (Eds.), *The many faces of differentiation in EU law* (str. 853–855). Intersentia.
- Döllner, J., Jobst, M., & Schmitz, P. (Eds.). (2019). *Service-oriented mapping: Changing paradigm in map production and geoinformation management*. Springer.
- Kellerbauer, M., Klamert, M., & Tomkin, J. (Eds.). (2024). *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A commentary* (Vol. II). Oxford University Press.
- Kuner, C., Bygrave, L. A., Docksey, C., & Drechsler, L. (Eds.). (2020). *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A commentary*. Oxford University Press.
- Lindgren, I., van Veenstra, A. F., & others (Eds.). (2023). *Electronic government* (Vol. 14130). Springer Nature Switzerland.
- Parycek, P., Glassey, O., Janssen, M., & others (Eds.). (2018). *Electronic government* (Vol. 11020). Springer International Publishing.
- Pirc Musar, N., & Mišič Kraigher, T. (Eds.). (2017). *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ): s komentarjem*. Uradni list Republike Slovenije.
- Tuystchaever, F. (1999). *Differentiation in European Union law*. Hart Publishing.

## Poročila, študije, delovni dokumenti EU in drugi spletni viri

- Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 4/2007 on the Concept of Personal Data (WP 136) [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_en.pdf).
- European Commission. (2010). Digital Agenda for Europe.
- European Commission. (2015). A Digital Single Market Strategy for Europe.
- European Commission. (2016). Report on the implementation of Directive 2007/2/EC establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) (COM(2016) 478 final). Publications Office.
- European Commission. (2018). Impact assessment support study for the revision of the Public Sector Information Directive. Publications Office. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/impact-assessment-support-study-revision-public-sector-information-directive>
- European Commission. (2018). Executive summary of the Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information. Publications Office.

- European Commission, »Synopsis Report of the Public Consultation on the Revision of the Directive on the Reuse of Public Sector Information« (25 April 2018) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/synopsis-report-public-consultation-revision-directive-reuse-public-sector-information>.
- European Commission. (2020). European Data Strategy.
- European Commission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. (2020). Shaping Europe's Digital Future. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/091014>.
- European Commission. (2021). Digital Compass 2030: The European Way for the Digital Decade.
- European Commission. (2023). European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade (2023/C 23/01). Official Journal, C 23, 1–7.
- European Commission. Directorate-General for Research and Innovation. (2022). Study on the Open Data Directive, Data Governance and Data Act and their possible impact on research. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2777/71619>.
- European Commission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. (2022). The symbiosis between data protection and open data. Publications Office. <https://data.europa.eu/sites/default/files/report/The%20Symbiosis%20between%20Data%20Protection%20and%20Open%20Data.pdf>.
- European Commission, DG CNECT & PwC. (2023). Identification of data themes for the extensions of public sector high-value datasets: Final study. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739414>.
- European Commission, »Open data | Shaping Europe's digital future« (12. december 2024) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sl/policies/open-data>.
- European Parliament. European Parliamentary Research Service. (2019). Re-use of Public Sector Information – Briefing. Publications Office. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628312/EPRS\\_BRI\(2018\)628312\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628312/EPRS_BRI(2018)628312_EN.pdf).
- European Commission, »The Commission Calls on 19 Member States to Comply with EU Rules on Open Data and the Reuse of Public Sector Information – Daily News 30/09/2021« [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_21\\_4962](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_21_4962).
- Načela FAIR (DiRROS Data) <https://dirrosdata.ctl.uni-lj.si/raziskovalni-podatki/nacela-fair/>.
- OECD. (2023). *2023 OECD Open, Useful and Re-Usable Data (OURdata) Index: Results and key findings* (OECD Public Governance Policy Papers No. 43). OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index\\_a37f51c3-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/2023-oecd-open-useful-and-re-usable-data-ourdata-index_a37f51c3-en.html).
- Publications Office of the European Union. (2023). *Open Data Maturity Report 2023*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2830/384422>.
- Publications Office of the European Union. (2024). *Open Data Maturity Report 2024*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2830/8656811>.
- Publications Office of the European Union. (2024). *High-value datasets: Best practices report*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2830/113131>.
- Rossello, S. (2024). C-319/22 Gesamtverband Autoteile-Handel eV v. Scania: How to solve the “indirect personal data” riddle? *European Law Blog*. <https://www.europeanlawblog.eu/pub/88nomk75/release/1>.
- Dixon, J. (2023). *Taking stock of INSPIRE's achievements – reflecting on a report by the Open Data Institute*. Defra Digital Blog. <https://defradigital.blog.gov.uk/2023/10/09/taking-stock-of-inspires-achievements-reflecting-on-a-report-by-the-open-data-institute/>.
- Walczak, S., & Marwaha Kraetzig, N. (2024). *The INSPIRE Directive explained: Simplifying geospatial data sharing across Europe*. Geoawesome. <https://geoawesome.com/the-inspire-directive-explained-simplifying-geospatial-data-sharing-across-europe>.



- Ministry of Environmental Protection and Regional Development of Latvia (VARAM). (2021). Single Point of Contact and Online Information Point for the Free Flow of Non-Personal Data in the European Union. [https://www.varam.gov.lv/en/article/single-point-contact-and-online-information-point-free-flow-non-personal-data-european-union?utm\\_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.varam.gov.lv/en/article/single-point-contact-and-online-information-point-free-flow-non-personal-data-european-union?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F).
- Federal Chancellery of Austria. Free Flow of Non-Personal Data in the EU. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/digitalisierung/verwaltung/freier-verkehr-nicht-personenbezogener-daten.html>.
- Businessinfo.cz. Free Movement of Non-Personal Data. <https://www.businessinfo.cz/navody/volny-pohyb-neosobnich-dat/>.
- Traficom. Single Contact and Information Point Answers Legal Questions about the Free Flow of Non-Personal Data. <https://www.traficom.fi/en/traficom/about-traficom/single-contact-and-information-point-answers-legal-questions-about-free>.
- Data.gov.mt. Free Flow of Non-Personal Data. <https://portal.data.gov.mt/ffpi>.
- Polish Ministry of Digital Affairs. Free Flow of Non-Personal Data in the EU – National Contact Point and Information Point. <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/swobodny-przeplyw-nieosobowych-danych-w-ue>.
- Ministry of Investments, Regional Development and Informatization of the Slovak Republic. Free Flow of Non-Personal Data in the EU. <https://mirri.gov.sk/en/sections/informatization/egovernment/free-flow-of-non-personal-data-in-the-eu/>.
- Avance Digital (Spain). Free Movement of Non-Personal Data. <https://avance.digital.gob.es/es-es/Servicios/Paginas/libre-circulacion-datos.aspx>.
- Publications Office of the European Union in European Commission, Directorate-General for Informatics, Creating Public Sector Value through the Use of Open Data: Insights and Recommendations from the Data.Europa.Eu Campaign: Summary Paper 2023 (Publications Office 2023) <https://data.europa.eu/doi/10.2830/565958>.

## Sodna praksa

- Sodišče Evropske unije. (2000). Zadeva C-355/98, Komisija proti Belgiji, ECLI:EU:C:2000:113.
- Sodišče Evropske unije. (2003). Skupne zadeve C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Österreichischer Rundfunk in drugi, ECLI:EU:C:2003:294.
- Sodišče Evropske unije. (2003). Zadeva C-101/01, Bodil Lindqvist, ECLI:EU:C:2003:596.
- Sodišče Evropske unije. (2009). Zadeva C-326/07, Komisija proti Italiji, ECLI:EU:C:2009:193.
- Sodišče Evropske unije. (2012). Zadeva C-138/11, Compass-Datenbank GmbH, ECLI:EU:C:2012:449.
- Sodišče Evropske unije. (2015). Zadeva C-593/13, Rina Services in drugi, ECLI:EU:C:2015:399.
- Sodišče Evropske unije. (2016). Zadeva C-582/14, Breyer, ECLI:EU:C:2016:779.
- Sodišče Evropske unije. (2018). Zadeva C-215/17, NKBM, ECLI:EU:C:2018:877.
- Sodišče Evropske unije. (2019). Zadeva C-507/17, Google LLC proti Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ECLI:EU:C:2019:772.
- Sodišče Evropske unije. (2020). Zadeva C-272/19, VQ proti Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535.
- Sodišče Evropske unije. (2021). Zadeva C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, ECLI:EU:C:2021:504.
- Sodišče Evropske unije. (2022). Zadeva C-175/20, Valsts ieņēmumu dienests, ECLI:EU:C:2022:118.
- Sodišče Evropske unije. (2023). Zadeva C-33/22, Österreichische Datenschutzbehörde (Sklepni predlog AG Szpunar), ECLI:EU:C:2023:397.
- Sodišče Evropske unije. (2023). Zadeva C-319/22, Gesamtverband Autoteile-Handel eV proti Scania CV AB, ECLI:EU:C:2023:837.
- Sodišče Evropske unije. (2024). Zadeva C-336/23, HP — Hrvatska pošta, ECLI:EU:C:2024:911.
- Vrhovno sodišče Republike Slovenije. (2018). Sodba in sklep X Ips 312/2015 z dne 28. 11. 2018.

**Drugo gradivo**

Informacijski pooblaščenec, Mnenje št. 07121-1/2020/902 z dne 20. 5. 2020.

**Pravni viri**

- Direktiva 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, UL L 281, 23. 11. 1995, str. 31–50.
- Direktiva 96/9/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 1996 o pravnem varstvu baz podatkov, UL L 77, 27. 3. 1996, str. 20–28.
- Direktiva 2002/58/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 2002 o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij (Direktiva o zasebnosti in elektronskih komunikacijah), UL L 201, 31. 7. 2002, str. 37–47.
- Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS, UL L 41, 14. 2. 2003, str. 26–32.
- Direktiva 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, UL L 345, 31. 12. 2003, str. 90–96.
- Direktiva 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE), UL L 108, 25. 4. 2007, str. 1–14.
- Direktiva 2013/37/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, UL L 175, 27. 6. 2013, str. 1–8.
- Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, UL L 94, 28. 3. 2014, str. 65–242.
- Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve, in o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES, UL L 94, 28. 3. 2014, str. 243–374.
- Direktiva 2014/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah, UL L 130, 1. 5. 2014, str. 1–36.
- Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe, UL L 241, 17. 9. 2015, str. 1–15.
- Direktiva (EU) 2019/1024 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja (prenovitev), UL L 172, 26. 6. 2019, str. 56–83.
- Direktiva 2006/112/ES Sveta z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost, UL L 347, 11. 12. 2006, str. 1–118.
- Direktiva Sveta 2006/960/PNZ z dne 18. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije, UL L 386, 29. 12. 2006, str. 89–100.
- Popravek Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE), UL L 365, 19. 12. 2014, str. 165.
- Uredba Sveta (ES) št. 1206/2001 z dne 28. maja 2001 o sodelovanju med sodišči držav članic pri pridobivanju dokazov v civilnih ali gospodarskih zadevah, UL L 174, 27. 6. 2001, str. 1–24.
- Uredba Sveta (EGS) št. 3577/92 z dne 7. decembra 1992 o uporabi načela prostega pretoka storitev v pomorskem prometu med državami članicami (pomorska kabotaža), UL L 364, 12. 12. 1992, str. 7–10.

- Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, UL L 315, 3. 12. 2007, str. 1–13.
- Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (prenovitev), UL L 293, 31. 10. 2008, str. 3–20.
- Uredba (EU) št. 904/2010 Sveta z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost, UL L 268, 12. 10. 2010, str. 1–18.
- Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1–88.
- Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol), UL L 135, 24. 5. 2016, str. 53–114.
- Uredba (EU) 2018/1807 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o okviru za prosti pretok neosebni podatkov v Evropski uniji, UL L 303, 28. 11. 2018, str. 59–68.
- Uredba (EU) 2019/1010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o uskladitvi obveznosti poročanja na področju zakonodaje, povezane z okoljem, ter spremembi uredb (ES) št. 166/2006 in (EU) št. 995/2010 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 2002/49/ES, 2004/35/ES, 2007/2/ES, 2009/147/ES in 2010/63/EU Evropskega parlamenta in Sveta, uredb Sveta (ES) št. 338/97 in (ES) št. 2173/2005 ter Direktive Sveta 86/278/EGS, UL L 170, 25. 6. 2019, str. 115–127.
- Uredba (EU) 2022/868 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2022 o evropskem upravljanju podatkov in spremembi Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podatkov), UL L 152, 3. 6. 2022, str. 1–44.
- Uredba (EU) 2023/2854 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2023 o harmoniziranih pravilih za pravičen dostop do podatkov in njihovo uporabo ter spremembi Uredbe (EU) 2017/2394 in Direktive (EU) 2020/1828 (Akt o podatkih), UL L 2023/2854, 22. 12. 2023.
- Izvedbena uredba Komisije (EU) 2023/138 z dne 21. decembra 2022 o določitvi seznama posebnih naborov podatkov velike vrednosti ter ureditve za njihovo objavo in ponovno uporabo, UL L 19, 20. 1. 2023, str. 43–75.
- Uredba Komisije (ES) št. 1205/2008 z dne 3. decembra 2008 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede metapodatkov, UL L 326, 4. 12. 2008, str. 12–30.
- Uredba Komisije (ES) št. 976/2009 z dne 19. oktobra 2009 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede omrežnih storitev, UL L 274, 20. 10. 2009, str. 9–18.
- Uredba Komisije (EU) št. 268/2010 z dne 29. marca 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede dostopa institucij in organov Skupnosti do zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki držav članic pod usklajenimi pogoji, UL L 83, 30. 3. 2010, str. 8–9.
- Uredba Komisije (EU) št. 1089/2010 z dne 23. novembra 2010 o izvajanju Direktive 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede medopravnosti zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki, UL L 323, 8. 12. 2010, str. 11–102.
- Sklep Komisije 2011/833/EU z dne 12. decembra 2011 o ponovni uporabi dokumentov Komisije, UL L 330, 14. 12. 2011, str. 39–42.
- Sklep (EU) 2024/2829 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2024 o spremembi Direktive 2007/2/ES glede nekaterih zahtev glede poročanja o infrastrukturah za prostorske informacije, UL L 2024/2829, 6. 11. 2024.
- Konvencija Sveta Evrope o kibernetiki kriminaliteti (Budimpeštanska konvencija), CETS št. 185.
- Konvencija, pripravljena na podlagi člena 34 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, UL C 197, 12. 7. 2000, str. 3–23.

Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami, UL C 24, 23. 1. 1998, str. 2–22.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7. 6. 2016, str. 389–405.

Evropska deklaracija o digitalnih pravicah in načelih za digitalno desetletje 2023/C 23/01, UL C 23, 23. 1. 2023, str. 1–7.

Pogodba o delovanju Evropske unije, UL C 202, 7. 6. 2016.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Ur. l. RS, št. 51/06, s spremembami.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-E), Ur. l. RS, št. 102/15.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-G), Ur. l. RS, št. 141/22.

Zakon o infrastrukturi za prostorske informacije (ZIPI), Ur. l. RS, št. 8/10, 84/15 in 18/23 – ZDU-1O.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije (ZIPI-A), Ur. l. RS, št. 84/15.

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 24/06, s spremembami.

Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), Ur. l. RS, št. 43/07, s spremembami.

Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2), Ur. l. RS, št. 13/11, s spremembami.

Zakon o kazenskem postopku (ZKP-1), Ur. l. RS, št. 176/21, s spremembami.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2), Ur. l. RS, št. 48/22, s spremembami.

Kazenski zakonik (KZ-1), Ur. l. RS, št. 50/12, s spremembami.

Zakon o motornih vozilih (ZMV-1), Ur. l. RS, št. 75/17, s spremembami.

Zakon o državni upravi (ZDU-1), Ur. l. RS, št. 113/05, s spremembami.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1O), Ur. l. RS, št. 18/23.

Uredba o prostorskem informacijskem sistemu, Ur. l. RS, št. 119/07, 8/10 – ZIPI, 61/17 – ZUreP-2 in 199/21 – ZUreP-3.

Uredba o izvajanju Uredbe (EU) 2018/1807 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o okviru za prosti pretok neosebnih podatkov v Evropski uniji, Ur. l. RS, št. 39/19.

## Povzetek

Poglavje obravnava pravni okvir Evropske unije na področju odprtih podatkov, prostorskih informacij in neosebnih podatkov, kot ga oblikujejo Direktiva 2019/1024, Direktiva INSPIRE in Uredba 2018/1807. Analiza izhaja iz njihovega sistemskega umeščanja v širšo podatkovno zakonodajo EU ter obravnava razmerje teh aktov do novejših regulativnih instrumentov na področju upravljanja podatkov in interoperabilnosti. Poseben poudarek je namenjen materialnopravnim zahtevam, ciljem in pravnim učinkom posameznih aktov v državah članicah, zlasti obveznostim organov javnega sektorja, pravilom za prostorske podatke ter posebnostim režima neosebnih podatkov. Poglavje se osredotoča tudi na nacionalno implementacijo v slovenski pravni red, predvsem preko ZDIJZ, ZIPI in izvedbenih predpisov, ter obravnava izzive, ki se pojavljajo pri njihovem praktičnem izvrševanju. Analiza tako predstavlja razvoj evropskega podatkovnega prava in njegov neposredni vpliv na nacionalne ureditve ter prakse upravljanja podatkov.

## O avtorjih

Doc. dr. **Marjan Kos** je docent za področje upravnega prava in javne uprave na katedri za upravno pravo. Pri svojem pedagoškem in raziskovalnem delu se ukvarja predvsem z vprašanji, povezanimi z javnim pravom EU s poudarkom na varstvu človekovih pravic in upravnem pravu EU, s transparentnostjo, integriteto in preprečevanjem korupcije na različnih družbenih področjih, upravnim postopkom in upravnim sporom ter davčnim pravom. *Dr. Marjan Kos is an Assistant Professor of administrative law and public administration at the Department of Administrative Law. In his teaching and research,*

*he primarily focuses on public EU law with a focus on fundamental rights and administrative EU law, transparency, integrity and prevention of corruption as well as administrative procedure, administrative dispute and tax law.*

Dr. **Jaka Kukavica** je docent na katedri za ustavno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani. Magistriral je na Univerzi v Cambridgeu in na European University Institute, kjer je leta 2024 tudi doktoriral. Za svojo doktorsko disertacijo z naslovom "Structural Values in Judicial Reasoning: Consensus Analysis in Constitutional and Supranational Contexts" je leta 2025 dobil nagrado Maura Cappellettija za najboljšo doktorsko disertacijo s področja primerjalnega in evropskega prava. Kot gostujoči raziskovalec je deloval na Georgetown Law Center, University of Michigan Law School, iCourts Center of Excellence Univerze v Kopenhagnu, Univerzi v Utrechtu in Australian National University College of Law. Je član uredniškega odbora revije European Journal of Legal Studies, kjer je bil med letoma 2020 in 2023 glavni urednik za področje evropskega prava. *Dr. Jaka Kukavica, LL.M. (Cantab) is an assistant professor at the Department of Constitutional Law at the University of Ljubljana Faculty of Law. He obtained his LL.M at University of Cambridge and European University Institute, where he also defended his doctoral thesis in 2024. For the dissertation titled "Structural Values in Judicial Reasoning: Consensus Analysis in Constitutional and Supranational Contexts," he received the Mauro Cappelletti Prize for the best thesis in comparative and European law. He has been a visiting researcher at Georgetown Law Center, University of Michigan Law School, iCourts Center of Excellence at the University of Copenhagen, Utrecht University, and Australian National University College of Law. He is a member of the editorial board of the European Journal of Legal Studies, where he acted as the Head of Section for European law between 2020 and 2023.*

Dr. **Matija Damjan** je izredni profesor za civilno in gospodarsko pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, direktor Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana in urednik revije Pravni letopis. Pravniški državni izpit je opravil leta 2005 po pripravnštvu na Višjem sodišču v Ljubljani. Leta 2007 je doktoriral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in od takrat deluje v znanstvenoraziskovalni dejavnosti na področju prava. Pri svojem raziskovalnem in pedagoškem delu se posveča zlasti pravu intelektualne lastnine, civilnemu pravu in pravu informacijske družbe. *Dr. Matija Damjan is an associate professor of civil and commercial law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, director of the Institute for Comparative Law at the Faculty of Law in Ljubljana, and editor of the Pravni letopis journal. He passed the state bar exam in 2005 after completing an internship at the Higher Court in Ljubljana. In 2007, he received a doctorate from the Faculty of Law, University of Ljubljana and has since been engaged in scientific research in law. His research and teaching focus primarily on intellectual property law, civil law, and information society law.*

**Lucija Strojan** je asistentka za civilno in gospodarsko pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in raziskovalka na Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana. Po zaključku magistrskega študija na isti fakulteti je opravljala pripravništvo na Višjem sodišču v Ljubljani in leta 2025 tudi opravila pravniški državni izpit. Trenutno je vpisana na doktorski študij prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, v okviru svoje doktorske disertacije pa se posveča vprašanju prepleta civilnega in protidiskriminacijskega prava. *Lucija Strojan is a teaching assistant in civil and commercial law at the Faculty of Law of the University of Ljubljana and a researcher at the Institute for Comparative Law at the same faculty. After completing her master's degree at the Faculty of Law of the University of Ljubljana, she undertook a judicial traineeship at the Higher Court in Ljubljana and passed the Slovenian bar exam in 2025. She is currently enrolled in a doctoral programme in law at the Faculty of Law of the University of Ljubljana, where her doctoral research focuses on the interplay between civil and anti-discrimination law.*

Dr. **Katja Štemberger Brizani** je docentka na Katedri za upravno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani ter raziskovalka na Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana. Na fakulteti je zaposlena od leta 2018; pravniški državni izpit je opravila leta 2021 po volonterskem sodniškem pripravništvu na Višjem sodišču v Ljubljani, doktorirala pa je leta 2023 s področja upravnih pogodb. Pri pedagoškem in raziskovalnem delu se posveča upravnemu pravu in z njim povezanim pravnim disciplinam, zlasti pravu EU, civilnemu pravu ter pravu dobrobiti živali. Je programska vodja Dnevo koncesij, ustanoviteljica Pravne klinike o javnih naročilih, koncesijah in JZP ter somentorica

ekipe Pravne fakultete na tekmovanju Data Protection Moot Court. Njeno raziskovalno delo obsega prispevke v domačih in mednarodnih znanstvenih revijah ter poglavjih v monografijah, redno pa sodeluje tudi na strokovnih in znanstvenih konferencah. Kot gostujoča raziskovalka je delovala na Masarykovi pravni fakulteti v Brnu. *Dr. Katja Štemberger Brizani is an Assistant Professor in the Department of Administrative Law at the Faculty of Law, University of Ljubljana, and a researcher at the Institute for Comparative Law. She has been employed at the Faculty since 2018; she passed the Slovenian bar examination in 2021 after completing a voluntary judicial traineeship at the Higher Court in Ljubljana, and obtained her PhD in 2023 in the field of administrative contracts. In her teaching and research, she focuses on administrative law and related legal disciplines. She is the Programme Chair of the Days of Concessions conference, the founder of the Legal Clinic on Public Procurement, Concessions and Public–Private Partnerships, and a co-mentor of the Faculty of Law team at the Data Protection Moot Court competition. Her research work includes contributions to national and international academic journals and chapters in monographs, and she regularly participates in professional and scientific conferences. She has also worked as a visiting researcher at the Masaryk University Faculty of Law in Brno.*