Upravnopravna regulacija prava na pristup informacijama

Basta, Đurđica

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic Nikola Tesla in Gospić / Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:107:035318

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Repository / Repozitorij:

Polytechnic Nikola Tesla in Gospić - Undergraduate thesis repository

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Đurđica Basta

UPRAVNOPRAVNA REGULACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION ON THE RIGHT TO INFORMATION

Završni rad

Gospić, 2016

VELEUČILIŠTE „NIKOLA TESLA“ U GOSPIĆU

Upravni odjel

Stručni studij Upravno pravo

UPRAVNOPRAVNA REGULACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION ON THE RIGHT TO INFORMATION

Završni rad

MENTOR

Mr.sc.Ivan Šprajc

STUDENT

Đurđica Basta

JMBAG: 2963000377/13

Gospić, rujan 2016.

Veleučilište „Nikola Tesla" u Gospiću
Upravni odjel
Gospić, 04. 04. 2016.

ZADATAK
za završni rad

Pristupniku/-ici: ĐURĐICI BASTI MBS: 2963000377/13

Studentu stručnog studija Javne uprave izdaje se tema završnog rada pod nazivom

UPRAVNOPRAVNA REGULACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Sadržaj zadatka :

Pristupnica je za temu odabrala vrlo dinamičnu temu regulacije prava na pristup informacijama iz perspektive upravnog prava. Ključni dio rada stoga mora sadržavati uvodno određene ovog ustavnog prava (uz predstavljanje ustavnog okvira iz čl. 38. Ustava RH), analizu upravnopravne regulacije ostvarenja ovog prava te prikaz odgovarajuće i dostupne prakse (upravnopravne, upravnosudske, ustavnosudske te po mogućnosti i prakse Europskog suda za ljudska prava). Posebnu pozornost pristupnica u radu mora obratiti na regulaciju postupka. Zaključno rad mora prikazati probleme ostvarivanja prava na pristup informacijama u našem pravnom poretku te ovisno od uočenih problema i naznaku mogućih rješenja.

Završni rad izraditi sukladno odredbama Pravilnika o završnom radu Veleučilišta „Nikola Tesla" u Gospiću.

Mentor: **mr.sc. Ivan Šprajc** zadano: 04. 04. 2016.

Pročelnik odjela: dr.sc. Matko Lučić predati do: _____
(ime i prezime) (nadnevak) potpis

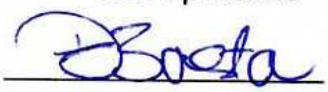
Student: Đurđica Basta primio zadatak: 04. 04. 2016.
(ime i prezime)

Dostavlja se:
- mentoru,
- pristupniku

IZJAVA

Izjavljujem da sam završni rad pod naslovom *„Upravnopravna regulacija prava na pristup informacijama"* izradila samostalno pod nadzorom i uz stručnu pomoć mentora mr.sc. Ivana Šprajca.

Ime i prezime



Sažetak

Pravo na pristup informacijama čini jedan od ključnih elemenata informacijskoga upravnog prava. U većini zemalja, uključujući Hrvatsku, pravo na pristup informacijama javnog sektora relativno je novo pravo. Uz Ustav RH kao temeljni dokument, od ožujka 2013. na snazi je novi, drugi hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama. Kritike na račun pravnog okvira kao i institucionalne podrške njegovoj provedbi doveli su do izmjena Zakona 2010. odnosno 2011., a 2013. i do donošenja novog Zakona o pravu na pristup informacijama, koji je noveliran u srpnju 2015.Važno je omogućavanje dostupnosti dovoljno informacija svakoj fizičkoj i pravnoj osobi potrebnih za njezino upućeno odlučivanje u raznim životnim situacijama, od postupanja u pojedinome pravnom postupku, preko donošenja privatnih ili poslovnih odluka, do izbora političkih preferencija, a ne treba zaboraviti njegovu vezu s nizom drugih temeljnih prava. Riječ je o pravima na slobodu izražavanja, na zaštitu osobnih podataka i druga prava vezana za zaštitu privatnosti, na pravično suđenje, na predstavku, na slobodu znanstvenog stvaralaštva, i dr. Nadalje, ne treba zaboraviti da regulacija prava na pristup informacijama čini najvažniji, ali nipošto jedini dio međusobno isprepletene materije informacijskoga upravnog prava. Riječ je o području prava koje obuhvaća i zaštitu osobnih podataka, zaštitu tajnih podataka, dio medijskog prava, rad arhiva, segment propisa o sustavu uprave kojim je uređen odnos uprave i građana, procesnu materiju poput javnosti rasprava, uvida u spise i pristupa dokaznom materijalu, službenu statistiku, itd. Kako materijalno, tako i procesno, najvećim dijelom radi se o području upravnog prava. U radu se analiziraju i važeći međunarodni pravni dokumenti.

Ključne riječi: pravo na pristup informacijama, zakon, temeljno pravo, javna uprava, prava građana, informacija, upravno pravo

Summary

The right to access information constitutes one of the key elements of the information of Administrative Law. In most countries, including Croatia, the right to access information from the public sector is relatively a new law. Along with the Constitution of the Republic of Croatia, as a basic document, a new Croatian Law on Freedom to Access Information is in affect as of March 2013. The criticism of the legal framework as well as the institutional support of its implementation has led to the Amendments of the Act of 2010, 2011 and 2013 until the new Law on the Freedom of Information Act, which was amended in July 2015, had become effective. It is important to make enough information available to each natural person and legal entity that is required for decision making in various life situations from acting in a particular legal action through to making private or business decisions and up to electing ones political preference where one should not forget its connection with a series of other fundamental rights. It is about the rights to freedom of expression, the protection of personal data and other rights relating to privacy protection, fair trial, petition to freedom of creative research, etc. Furthermore, we should not forget that the regulation of the right to access information is most important and by no means the only part of the information intertwined in Administrative Law. This is an area of law which includes the protection of personal data, the protection of classified information, part of media law, article archives, a segment of the regulations on the system of administration which governs the relationship between administration and citizens, procedural matters such as public hearings, access to documents and access to evidence, official statistics, and so on. As well as material and procedural, for the most part, it is the area of Administrative Law. In this paper current international legal documents are analyzed.

Keywords: the right to access information, law, basic law, public administration, citizens' rights, information, Administrative Law

Sadržaj

1. UVOD 1
2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA – POVIJESNI PREGLED 3
3. ZPPI U KONTEKSTU IZVORA HRVATSKOG PRAVNOG SUSTAVA 5
4. MAĐUNARODNO ZAKONODAVSTVO 7
4.1. Načela zakonodavstva o pristupu informacijama 7
4.2. Međunarodni dokumenti 9
5. ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA 13
5.1. Prijašnji zakon o pravu na pristup informacijama 14
5.2. Izmjene zakona o pravu na pristup informacijama 17
5.3. Ključni elementi hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama 21
5.3.1. Ovlaštenici prava i obveznici primjene Zakona 21
5.3.2. Definicija informacije i pravo na pristup informacijama 22
5.3.3. Načela ZPPI 24
6. POSTUPAK PO ZAHTJEVU ZA PRISTUP INFORMACIJAMA 29
6.1. Način podnošenja, formalnosti i sadržaj zahtjeva 29
6.2. Rok za odlučivanje o zahtjevu 30
6.3. Način ostvarivanja prava na pristup informaciji 31
6.4. Rješavanje o zahtjevu 31
6.5. Zaštita prava na pristup informacijama 32
6.6. Izuzeća i ograničenja pristupa informacijama 34
6.7. Proaktivna objava informacija i javnost rasprava 37
6.8. Institucionalna podrška Zakonu o pravu na pristup informacijama 41
7. Sudska praksa 45
7.1. Primjer 1. –Presuda VUSRH Broj: UsII-63/2014-11 45
7.2. Primjer 2 - Presuda Ustavnog suda RH, Broj: U-III-661/2014 49
8. ZAKLJUČAK 54
LITERATURA 56
POPIS ILUSTRACIJA 58

1. UVOD

Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2010. u ustavni je tekst izrijekom uvršteno jamstvo prava na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti i to u članku 38. st. 4. koji glasi: „*Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.*“
Kao što je razvidno, odredba Ustava Republike Hrvatske ograničenog je dosega jer zaštitu prava na pristup informacijama pruža samo predstavnicima medija, novinarima. Ova činjenica, međutim, ni na koji način ne sprečava širenje kruga ovlaštenika kojima se osigurava pravo na pristup informacijama, a što se ostvaruje Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji to pravo daje svim domaćim i stranim fizičkim i pravnim osobama, dakle ustanovljuje neograničen krug ovlaštenika. Eventualna ustavnopravna razina utvrđenja i zaštite prava na pristup informacijama, međutim, bitna je zbog konkretne mogućnosti zaštite ulaganjem ustavne tužbe te primjene načela razmjernosti u ograničenju ovog prava.
Ovim člankom građanima je osigurano još jedno „oružje“ u svojevrsnom nadzoru državnih tijela. Drugim riječima**,**informacije su potrebne kako bi nadgledali ispunjenje političkih obveza očuvanja temeljnih građanskih prava. Ono nije izolirano, već se može percipirati kao dio veće grupe građanskih i političkih prava, odnosno kao komponenta temeljnog prava na slobodu izražavanja koje zahtijeva od vlasti da se suzdrži od svakog zadiranja u slobodan protok informacija. S druge strane, pravo na pristup informacijama usko je povezano s mogućnošću ostvarenja drugih temeljnih ljudskih prava , a djeluje i kao preventivni alat za borbu protiv korupcije , koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju. Ovim člankom izraženo je i načelo razmjernosti iz čl.16. st.2. Ustava koji upućuje da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Zbog toga postoji test razmjernosti i javnog interesa koji proizlazi iz potrebe da ograničenja prava na pristup informacijama budu proporcionalna, opravdana i potrebna, te da se time ne šteti interesu kojeg je u konkretnoj situaciji potrebno više štititi. Njegov je cilj omogućiti pristup što širem opsegu informacija, a ograničenja u pogledu pristupa predstavljaju iznimke koje treba usko tumačiti. Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo ovlaštenika da traži i dobije određenu informaciju, da sazna raspolaže li tijelo javne vlasti traženom

informacijom i da je javno iznese, kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji. Pravo na pristup informacijama također obuhvaća obvezu tijela javne vlasti da posebnim rješenjem obrazloži razloge uskraćivanja informacije, ali i obvezu na redovito objavljivanje informacija bez posebnog zahtjeva nekog ovlaštenika. Zakon o pravu na pristup informacijama (dalje:ZZPI), kao i svaki drugi zakon, u uvodnom dijelu definira osnovne pojmove koji se protežu kroz sve članke Zakona. Pravo na pristup informacijama je dakle, univerzalno ljudsko pravo koje se mora jamčiti svakom čovjeku neovisno o tome je li riječ o državljaninu ili ne, o onome koji plaća poreze ili o neplatiši. Hrvatska treba dosegnuti međunarodne standarde u zaštiti ljudskih prava, među kojima je i ZPPI koji se shvaća kao svojevrstan politički kriterij za pripadnost krugu razvijenih demokracija. Na ovo pravo se gleda kao na bit demokracije, jer samo informirani građanin može vršiti slobodne izbore i kao na indikator konsolidacije demokracije za zemlje u tranziciji. U sklopu toga okvira dugoročni je cilj osigurati pravo na pristup informacijama građanima izravno, ne samo kroz medije, u svrhu slobodnog izbora u političkom i svakodnevnom životu. Kroz okvir informacijska politika ističe se kako je informacija osnovni resurs informacijskog društva, a u RH pristup informacijama od javnog je značenja zajamčen samo novinarima. Dugoročni je cilj unutar tog okvira razvoj informacijske politike i stvaranje informacijskog društva u RH. Ovaj završni rad sastoji se od osam međusobno povezanih tematskih cjelina, uključujući i kratak zaključak rada. Prilikom izrade rada koristila sam se svom dostupnom stručnom literaturom.

2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA – POVIJESNI PREGLED

Povijesno gledajući, moguće je identificirati tri faze razvoja pravana pristup informacijama, označene različitim poticajima utvrđenja i uređenja ovoga prava.

Prva je faza započela 1766. godine (Kregar, 2003.) usvajanjem Zakona o slobodi informacija u Kraljevini Švedskoj i dugi je niz godina, do sredine 20. stoljeća, taj zakon bio i jedini zakon te vrste u svijetu. On je predstavljao izraz prava kraljevih podanika, onih koji plaćaju poreze i davanja „kruni“, u 18. stoljeću plemstva, da znaju kako se njihov novac, prikupljen kroz poreze, troši, a donesen je kao izraz kraljevske garancije da će novac biti namjenski i racionalno trošen, u što će porezni obveznici imati pravo uvida. Naravno, kao i svaki zakon koji ograničava prava vladara, on se donosi ne iz vladareve velikodušnosti, već iz potrebe za povećanjem poreza i prihoda pojačanjem poreznog opterećenja, a da to predstavnici podanika prihvate, obzirom da im se zauzvrat daje pravo uvida. Valja spomenuti da je u vrijeme revolucionarnih previranja tijekom 18. i 19. stoljeća pravo na pristup informacijama bilo predmetom revolucionarnih zbivanja, pa je tako ono spomenuto i u francuskoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina kao pravo građana da budu informirani o načinu trošenja javno prikupljenih sredstava, no u revolucionarnom vrtlogu takvo uređenje nije dugoročno opstalo.

Međutim, pravi je razvoj prava na pristup informacijama zakonodavno započeo tek jačanjem institucija civilnog društva, pri čemu su prvenstvo imale razvijene i bogate države s razvijenim civilnim društvom. U Finskoj je zakon donesen pedesetih godina 20. stoljeća, a osnaženje civilnog društva u SAD-u tijekom šezdesetih godina prošlog stoljeća koincidiralo je s donošenjem Zakona o slobodi informacija - eng. Freedom of Information Act 1966. godine. U ovoj je, *drugoj fazi* utvrđenje i uređenje prava na pristup informacijama obilježeno snažnim angažmanom civilnog društva u ostvarenju zakonodavnog uređenja, a istovremeno se javila i ideja o temeljnom, ustavnom, karakteru zaštite koja se ovom pravu valja pružiti.

Konačno, *treća faza* intenzivne zakonodavne aktivnosti na području prava na pristup informacijama započinje otvaranjem i modernizacijom postsocijalističkih pravnih sustava u posljednjem desetljeću dvadesetog stoljeća, tijekom perioda tranzicije. Tada zahtjevi za demokratizacijom, uvođenjem pravne i političke odgovornosti, jačanje institucija pravne države

kroz institucionaliziranje, pa i konstitucionaliziranje prava na pristup informacijama postaju preduvjet približavanja i prihvaćenosti među države razvijenih demokratskih tradicija. Ova faza pravo na pristup informacijama uvodi kao kriterij političke prihvaćenosti u krug demokratski razvijenih država, što koincidira i s globalnim osviještenjem o razmjerima problema korupcije te potrebom transparentnosti u sferi kako političkog, tako i stručnog odlučivanja. Rezultat ovog procesa, koji je do sredine 20. stoljeća obuhvatio tek nekoliko država, jest prisutnost uređenja prava na pristup informacijama u više od 70 država svijeta (Kregar, 2003.).

Republika Hrvatska usvojila je Zakon o pravu na pristup informacijama (nadalje: ZPPI) na saborskoj sjednici održanoj 15. listopada 2003. godine. Prilično je teško ocijeniti trenutak donošenja ZPPI s obzirom na prakse drugih zemljama. Naime, dok se imaju na umu spomenute inicijative čak iz 1776, a pogotovo kad se zna da SAD zakon ima već od 1966., a Francuska od 1978., može se prilično opravdano reći da je on u RH *donesen tek 2003.* godine.

Ipak, potrebno je malo više opreznosti. Naime, očito je da je RH teško uspoređivati s navedenim zemljama, pa bi bolja komparativna podloga bile susjedne države. Tada se vidi da je ZPPI donesen iste godine kad i u Sloveniji, da je donesen dvije, odnosno tri godine prije nego u Srbiji, Makedoniji, Albaniji ili Crnoj Gori. Glede zemalja bliskih u širem smislu, podaci su dvoznačni. Slovačka ima zakon od 1992., Češka od 1993., ali Rumunjska i Poljska od 2001. godine. Usporedbu dodatno komplicira činjenica da primjerice Njemačka, kao razvijena i uređena europska zemlja, zasebnu zakonsku regulativu o Pravu pristupa informacijama (nadalje: PPI), ima tek od 2005., a da je Luksemburg pak uopće nema. Za zemlje u regiji ovo je relativno novo pravo demokratskog društva te je činjenica da postoje zemlje koje nemaju zakon o pristupu informacijama. Međutim, u današnjem informatičkom i globaliziranom društvu informacija se nalazi u središtu moći. Brzo pronalaženje informacije i njezina dostupnost postaju jednako važni kao i pravo pojedinca na pristup informaciji „građani hoće znati“ (Kovačec, 2006).

Ipak, možemo se sasvim legitimno upitati zašto je Hrvatska čekala više od desetljeća da, u svojoj novonastaloj demokraciji, dobije takav zakon. Iako se može nastupiti kritički prema takvom raspletu događaja, uzrok vjerojatno nije neki neprobojni bedem interesa koji bi bio protiv takvoga zakona. Prije je riječ o logičnom slijedu jednog procesa konsolidacije koji se, uz uobičajene teškoće izgradnje demokratskih institucija i tržišne ekonomije, morao nositi i s posljedicama rata pa je imao i druge teme na dnevnom redu.

3. ZPPI U KONTEKSTU IZVORA HRVATSKOG PRAVNOG SUSTAVA

Pored Ustava Republike Hrvatske, pravo na pristup informacijama štićeno je i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda[1], no također samo u ograničenom dosegu. Naime, prema tumačenju Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, Konvencija ne priznaje opće pravo na pristup informacijama već njegovu zaštitu izvodi iz posebnih prava sadržanih u pojedinim konvencijskim odredbama.

Kako je snagom odredbe članka 141. Ustava Republike Hrvatske, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda dio hrvatskog pravnog sustava, navedena judikatura Europskog suda za ljudska prava također se javlja kao nezaobilazan aspekt ostvarenja zaštite prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj. Pravo na pristup informacijama, ili kako se to ponekad naziva pravo na dostupnost službenih dokumenata, proizlazi i iz dokumenata UN, primjerice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, a također je uvedeno i u neke instrumente Vijeća Europe, OECD, OESS općeg i specifičnog obuhvata. Istom, u promatranju pitanja javnosti postupanja uprave, treba uvijek imati na umu i do sada postojeće odredbe o javnosti postupanja, odnosno javnosti, u odredbama zakona kojima se neposredno ili posredno uređuju pristup javnosti, javnost rada te dostupnost informacija, kao i provedbenih, podzakonskih, akata kojima se odredbe zakona ostvaruju.

Tu se prije svega radi o uređenju sudskih postupaka:

- upravnog spora - Zakon o upravnom sporu,
- prekršajnog postupka - Zakon o prekršajima,
- kaznenog postupka - Zakon o kaznenom postupku,
- građanskog postupka - Zakon o parničnom postupku,
- ovršnog postupka - Ovršni zakon i
- stečajnog postupka - Stečajni zakon.

[1]Konvencija za zaštitu ljudskih prava s protokolima 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13,MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10 (nadalje: Konvencija)

Odredbe u vezi javnosti postupanja, nalaze se i u:

- ♣ uređenju sustava državne uprave - Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o državnim službenicima i namještenicima,
- ♣ odvjetništva - Zakon o odvjetništvu,
- ♣ rada sudova - Zakon o sudovima,
- ♣ rada pučkog pravobranitelja - Zakon o pučkom pravobranitelju,
- ♣ radu istražnih povjerenstava - Zakon o istražnim povjerenstvima, te
- ♣ u setu medijskih zakona - Zakon o medijima, Zakon o elektroničkim medijima, Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, Zakon o Hrvatskoj izvještajnoj novinskoj agenciji, a uređenje postoji i u zakonima koji pokrivaju određene djelatnosti.

Konačno, nekoliko je zakona koji uređuju javnost u radu resora obrane i unutarnjih poslova. Ova lista nije iscrpljujuća te je uistinu teško pobrojati sva uređenja koja se dotiču ovog prava. Sve to, s uređenjem tajnosti podataka i zaštitom privatnosti, predstavlja kod nas uvriježen korpus standarda o javnosti postupanja tijela sve tri grane vlasti.

4. MAĐUNARODNO ZAKONODAVSTVO

4.1. Načela zakonodavstva o pristupu informacijama

Zakoni o pravu na pristup informacijama najčešće uređuju slijedeće elemente (Musa, 2016.):

- ♣ korisnike prava - građane, pravne osobe, strance,
- ♣ opseg tijela koji su obveznici zakona - izvršna vlast, parlament, sudstvo, lokalna samouprava, tijela s javnim ovlastima i dr.,
- ♣ sadržaj prava - informacija, dokument, i sl.,
- ♣ postupanje sa zahtjevom,
- ♣ objavljivanje,
- ♣ žalbeni mehanizam, uključujući i status neovisnog žalbenog tijela.

Iako je regulacija i praksa u pojedinim zemljama različita, pa tako neke imaju ustavne odredbe o pristupu informacijama, ekstenzivnu regulaciju i posebne institucije, dok kod drugih to nije slučaj[2], moguće je identificirati neke od ključnih standarda zakonodavstva o pravu na pristup informacijama. Neki od važnih načela zakona o pravu na pristup informacijama uključuju nepostojanje obaveze isticanja razloga za pristup informacijama, anonimnost zahtjeva i minimum formalnosti u procesiranju zahtjeva, kao i isključenje naplate upravnih pristojbi.

Međunarodna je organizacija civilnog društva *Article 19*[3] definirala devet načela zakonodavstva o pristupu informacijama 1999.[4], te izradila model zakona o pravu na pristup informacijama 2001.[5] koji ta načela detaljno razrađuje.

[2]Postojanje odgovarajuće legislative nije nužno vezano uz stvarnu razinu transparentnosti već je to pitanje i demokratske političke kulture. Tako npr. Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama nemaju SAD, UK, Francuska, Italija, Danska, Španjolska niti Njemačka. Prema istraživanju Access Info, 25 od 47 članica Vijeća Europe imaju ustavnu odredbu o pravu na pristup informacijama, npr. Švedska, Finska, Norveška, Nizozemska, Latvija, Hrvatska, Slovenija, itd..

[3]Međunarodna nevladina udruga za praćenje prava na pristup informacijama, osnovana 1987.

[4]Article 19, *The Public's Right to Know. Principles on Freedom of Information Legislation*, June 1999.

[5]Article 19, *Model Freedom of Information Law*, July 2001. A Model for a freedom of information law drafted by Toby Mendel, Head of Law Program at Article 19.

Spomenuta načela su (Musa, 2016.):

- *Maksimalna dostupnost informacija* – objava informacija treba biti pravilo, a svakome treba biti omogućeno zahtijevati informaciju, bez naglašavanja posebnog interesa ili razloga; pod informacijom treba smatrati svaku informaciju javne vlasti bez obzira na oblik, stvaratelja, datum ili klasifikaciju; obveznici uključuju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, kao i javna poduzeća i tijela koja se financiraju javnim novcem,
- *Obveza objavljivanja informacija* – postoji zakonska obveza objave određenih informacija, posebno proaktivne objave i odgovara na zahtjeve od strane tijela javne vlasti, a količina proaktivno objavljenih informacija treba se stalno povećavati,
- *Promicanje otvorene vlasti* – tijela javne vlasti trebaju aktivno promicati otvorenost javne vlasti i boriti se protiv kulture tajnosti kroz edukaciju javnih službenika, odgovarajuće poticaje, godišnja izvješća o napretku, kažnjavanje opstrukcije; javnost treba znati svoja prava i kako ih ostvariti, a treba promicati bolje upravljanje zapisima,
- *Ograničen krug iznimaka* – iznimke se trebaju ograničiti primjenom testa javnog interesa i štete, prema mogućim ograničenjima spomenutim Konvencijom Vijeća Europe,48 ograničenje je moguće ako je šteta za zaštićene interese veća od javnog interesa da se dobije informacija,
- *Odgovarajući postupci koji olakšavaju pristup informacijama* – postupci trebaju biti pravno uređeni, brzi i pravični, uključujući neovisnu žalbenu reviziju te mogućnost obraćanja sudu,
- *Pravilo o troškovima* – troškovi dobivanja informacije ne smiju biti zapreka za traženje informacije,
- *Otvorenost sjednica* – sjednice tijela javne vlasti trebaju biti otvoreni javnosti,
- *Pružanje informacija ima prednost* – zakoni koji su u suprotnosti s načelom maksimalnog pristupa trebaju se izmijeniti ili ukinuti,
- *Zaštita zviždača* – pojedinci koji prijave nezakonitosti trebaju biti zaštićeni, uključujući i one koje u dobroj vjeri daju informacije dok obnašaju neku dužnost u okviru provedbe zakona kojim se regulira pravo na pristup informacijama. Slično tome, razrađeni su

drugi modeli koji predviđaju slične elemente prema kojima se procjenjuje kvaliteta zakona kojim se regulira pristup informacija detaljno razrađujući pojedine odredbe i njihovu svrhu, kao što su npr. *Inter-American Model Law* iz 2010., model Globalne inicijative za transparentnost (2006.), odnosno Inicijative Otvorenog društva. Političkog su značaja i *Commonwealth Freedom of Information Principles* koje su utvrdili šefovi vlada zemalja Commonwealtha 1999. u Durbanu.

Polazna pretpostavka spomenutih načela bila je da sve informacije u posjedu tijela javne vlasti načelno trebaju biti dostupne, a ograničenje pristupa isključivo iznimka. Za uskraćivanje informacije potrebno je navesti valjani razlog a svaku iznimku podvrgnuti testu javnog interesa. Sukladno načelima, Zakon bi trebao sadržavati ograničeni popis mogućih razloga za uskratu informacija, uz obvezu dokazivanja postojanja razloga za uskratu informacija. Razlozi uskraćivanja informacija odnose se prije svega na područja nacionalne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa, sigurnosti građana, sprječavanja kriminalnih aktivnosti, zatim na područja privatnosti i drugih osobnih i ekonomskih interesa (Tufekčić A., Kordić M., 2014.). Također, podnositelj zahtjeva za informacijom nije obvezan dokazivati pravni interes niti navesti razlog traženja informacije. Pod dostupnim informacijama podrazumijevale su se informacije pohranjene u dokumentima na različitim medijima i u različitim oblicima, uključujući informacije pohranjene u digitalnom obliku, a s obzirom na sadržaj posebice one informacije koje su zanimljive javnosti.

4.2. Međunarodni dokumenti

Kao temeljno ljudsko pravo, informacije koje građani dobiju ili sami prikupe ne služe samo nadziranju vlasti ili informiranijem vršenju političkih izbora, već i njihovu korištenju u donošenju svakodnevnih odluka, primjerice, pri odlučivanju o mjestu stanovanja. Kao takvo, pravo na pristup informacijama prepoznato je u mnogim međunarodnim dokumentima i od strane mnogih međunarodnih institucija.

PPI je kao jedno od važnijih ljudskih prava potvrđeno i u jednoj od prvih rezolucija Opće skupštine UN iz 1946.[6] u kojoj piše*: „Sloboda informacije je temeljno ljudsko pravo i …temeljni kriterij svih sloboda kojima su posvećeni Ujedinjeni narodi“*. To pravo sadržano je i u članku 19. UN Opće deklaracije o ljudskim pravima[7], kao sastavni dio prava na mišljenje i izražavanje, na sljedeći način: *“ Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, to pravo uključuje slobodu zadržavanja mišljenja bez uplitanja i slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice.”* Ono obuhvaća i više od prava na pristup – slobodu izražavanja mišljenja i javnog govora, zabranu cenzure, slobodu medija, itd., ali nužno u sebi sadrži i pravo na pristup informacijama kako bi se stvorio temelj za slobodno izražavanje, javni govor, slobodno medijsko izvještavanje.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. u osnovi govori o slobodi medija i javnog informiranja te slobodi izražavanja, za čije je funkcioniranje nužna dostupnost informacija. *„Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnost radija ili televizije te kinematografsku djelatnost. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.“ (Konvencija, čl. 10.1.).*

Opća skupština UN donijela je 1966. Međunarodnu konvenciju o građanskim i političkim pravima - *International Convention on Civil and Political Rights*, koja je obvezujuća za sve zemlje članice, pa tako i za Hrvatsku, i koja jamči pravo na slobodu mišljenja i izražavanja na sličan način kao Opća deklaracija, a 1993. osniva se ured Specijalnog izvjestitelja UN za slobodu mišljenja i izražavanja, koji je zadužen za precizno određivanje prava na slobodu informacija.

[6]Opća skupština Ujedinjenih naroda, Rezolucija 59/1, 14. prosinca 1946.
[7]OPĆA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA, usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda rezolucijom br. 217 /III 10. prosinca 1948. godine, NN – MU 143/09

Vijeće Europe, kojeg je Hrvatska također članica, u jednom od svojih temeljnih dokumenata, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, jamči slobodu izražavanja kao temeljno ljudsko pravo. Razlika između Konvencije Vijeća Europe i UN dokumenata u tome je što se pravo traženja informacija posebno ne ističe.

Stoga je 1981. Vijeće ministara, tijelo Vijeća Europe, usvojilo Rezoluciju o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti *Resolution (81)19*, u kojoj se tvrdi: *"Svatko tko je pod nadležnošću država članica ima pravo dobiti, na zahtjev, informaciju koja je u posjedu tijela javne vlasti", 2*002. Rezoluciju o slobodnom pristupu službenim dokumentima *Resolution (2002)2*, preporuke iz 2008. CM/Rec (2008)6, te zatim i najvažniju *Konvenciju o pristupu službenim dokumentima*[8], koja, iznenađujuće, još uvijek nije stupila na snagu, ali kada se to dogodi bit će prvi međunarodni obvezujući dokument o pravu na pristup informacijama. U odnosu na specifična područja pristupa informacija treba spomenuti Konvenciju pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. - *Aarhuška konvencija*, koja to pravo regulira u odnosu na pitanja zaštite okoliša.[9]

Organizacija Američkih Država (nadalje: OAS), koja u Članku 13. Američke konvencije o ljudskim pravima jamči slobodu izražavanja, također je utemeljila ured Specijalnog izvjestitelja o slobodi izražavanja, koji je, sa Specijalnim izvjestiteljem UN i OSCE Predstavnikom za slobodu medija, pozvao sve zemlje da usvoje zakone o slobodi informacija.

Europska unija, jedan od najvažnijih međunarodnih aktera nema opću obvezu usvajanja zakona o slobodi informacija za svoje članice, no postoje upute koje zahtijevaju od zemalja članica da usvoje zakone koji će omogućiti pristup informacijama u pojedinim područjima poput zaštite okoliša, zaštite potrošača, javne nabave i slično. Gotovo sve zemlje usvojile su zakone o pravu na pristup informacijama slijedom uputa iz Aarhuske konvencije o pristupu informacijama o okolišu iz 1990. Danas samo Luksemburg, Cipar i Malta nemaju obuhvatne zakone o pravu na

[8]*Vijeće Europe, Konvencija o pristupu službenim dokumentima - Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. Konvencija je usvojena u Tromsøu u lipnju 2009. i do studenog 2014. ima 14 potpisnica i 6 ratifikacija (Švedska, Norveška, Mađarska, Litva, Crna Gora,
Bosna i Hercegovina), a da bi stupila na snagu potrebno je da je ratificira najmanje 10 zemalja
[9]Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša - *Aarhuška konvencija*, NN – MU 1/07, konvencija je stupila na snagu 25. lipnja 2007. NN – MU7/08.

pristup informacijama. Također, 2001. usvojena je regulativa o dostupnosti dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća EU-a i Komisije *Regulation 1049/2001*. koja postavlja standarde za pružanje javnih informacija i moguća ograničenja. Unutar EU postoji institucija Europskog pravobranitelja koji je zadužen za nadzor nad provođenjem prava na pristup informacijama. On ima pravo zahtijevati od tijela javne vlasti bilo koju informaciju i istražiti, na svoju vlastitu inicijativu ili na zahtjev građana, bilo koju potencijalno sumnjivu nepravilnu radnju, i u svojem je djelovanju neovisan.

Od propisa Europske unije relevantni su:

- Ugovor o funkcioniranju EU - otvorenost kao jedno od temeljnih načela Unije u svrhu promocije dobrog upravljanja te osiguranja suradnje s civilnim društvom: „*Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s ovim stavkom. Opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koji uređuju pravo na pristup dokumentima utvrđuje Europski parlament i Vijeće uredbama, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.*[10]“
- Povelja o temeljnim pravima EU 2010.: *„Svaki građanin Unije, i svaka fizička ili pravna osoba koja ima prebivalište ili sjedište u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije, bez obzira na oblik.*“[11]
- Uredba o pristupu službenim dokumentima 2001.[12]
- Direktiva EU o ponovnoj uporabi informacija 2003., 2013.[13]
- Direktiva EZ o pristupu javnosti informacijama o okolišu 2003.[14]

[10]PROČIŠĆENE INAČICE UGOVORA O EUROPSKOJ UNIJI I UGOVORA O FUNKCIONIRANJU EUROPSKE UNIJE, 2010/C 83/01, Ugovor o funkcioniranju EU, čl. 15.
[11]POVELJA O TEMELJNIM PRAVIMA EUROPSKE UNIJE, OJ 2010/C 83/02. čl. 42.
[12]EZ/1049/2001
[13]Direktiva 2003/98/EZ, 2013/37/EU tzv. PSI direktiva - *PSI directive, public sector information directive.* Od europskih dokumenata potrebno je spomenuti i Zelenu knjigu o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu kojim je otvoren postupak konzultacija o ponovnoj uporabi informacija, a koji je doveo do usvajanja Direktive o ponovnoj uporabi iz 2003., V. European Commission 1998. Public sector information: a key resource for Europe. Green paper on public sector information int he information society, COM(1998)585
[14]Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu javnosti informacijama o okolišu

5. ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Hrvatskim Zakonom uređeno je pravo na pristup informacijama od javnog značenja, odnosno dostupnost informacijama koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlast. U ta tijela ulaze državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti. Zakon propisuje načela prava na pristup informacijama, iznimke od prava na pristup informacijama i postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama.

Cilj je Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Važno načelo javnosti, slobodnog pristupa informacijama propisano je Zakonom (Tropina, Godec, 2009), tako da sve informacije koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti moraju biti dostupne zaintere siranim ovlaštenicima prava na pristup informacijama. Ograničenja prava na pristup informacijama samo su iznimke, a postavljen je jasan zahtjev prema iznimkama, i to tako da svako ograničenje mora biti osnovano na Zakonu.

Informaciju sukladno ZPPI može tražiti svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba – ovlaštenik prava na informaciju. Građani mogu, od tijela javne vlasti, zatražiti apsolutno svaku informaciju koju smatraju zanimljivom i koja im je potrebna. Informacije se mogu tražiti od tijela javne vlasti koja se nalaze na Popisu tijela javne vlasti, a koji donosi Vlada za svaku kalendarsku godinu. Tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji samo ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnim, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je riječ o zaštićenom području zaštite osobnih podataka. Tijela javne vlasti dužna su omogućiti pristup informaciji u roku 15 dana od dana podnošenja zahtjeva ovlaštenika, i to redovitim objavljivanjem određenih informacija, neposrednim pružanjem informacije, uvidom u dokumente, dostavljanjem preslika dokumenata ili na drugi način. Zakonom je propisano da su tijela javne vlasti obvezna omogućiti pristup informacijama ne samo na pojedinačni zahtjev ovlaštenika nego i aktivnim objavljivanjem informacija na vlastitu inicijativu (Tropina, Godec, 2009).

5.1. Prijašnji zakon o pravu na pristup informacijama

Prijašnji zakon, kao prvi hrvatski zakon kojim je regulirano pravo na pristup informacijama, donesen je posljednji među temeljnim propisima s područja informacijskoga upravnog prava. Osnovni tekst Zakona iz 2003.[15] sadržavao je većinu ključnih elemenata regulacije prava na pristup informacijama uobičajeno prihvaćenih u suvremenim zakonodavstvima demokratskih zemalja, poput presumirane dostupnosti informacija javnog sektora uz negativnu enumeraciju uobičajenih razloga za ograničenje pristupa, te prava na pristup bez obveze dokazivanja interesa podnositelja zahtjeva za pristup (Rajko, 2014.).

Taj je Zakon, ujedno, uređivao oba glavna načina ostvarivanja prava na pristup informaciji: putem odlučivanja o pojedinačnom zahtjevu za pristup,[16] te putem tzv. aktivnih mjera, koje su tijela javne vlasti dužne poduzimati samoinicijativno, bez posebnog zahtjeva korisnika.[17] Zakon je sadržavao posebne postupovne odredbe, uključujući definiranje službenika za informiranje pojedinog tijela javne vlasti kao službene osobe za prvostupanjsko odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama, dok su u preostalom dijelu primjenjivane procesne odredbe Zakona o općem upravnom postupku. U pogledu pravnih lijekova, žalbeno odlučivanje bilo je propisano izrazito decentralizirano, jer je žalbu rješavao čelnik nadležnog tijela javne vlasti, dok je sudska zaštita predviđena u okviru upravnog spora, s propisanom hitnošću njegova rješavanja.

Zakon o pravu na pristup informacijama je donesen u okviru seta propisa kojima se nastojalo uspostaviti temeljne instrumente u borbi protiv korupcije, kao što je npr. Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti.[18] Tako je otvoren put za primjenu načela transparentnosti, definirane su procedure, propisane obveze tijela javne vlasti i postavljeni temelji za ostvarenje prava. Međutim, propis nije uspio uspostaviti adekvatan institucionalni mehanizam za zaštitu i praćenje prava na pristup informacijama, niti su proceduralna pitanja

[15]Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03
[16]Ibidem., čl. 9.-19.
[17]čl. 20.-23.
[18]Prvi propis kojim se regulira sukob interesa donesen je također 2003. godine, Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03, 94/04, 48/05, 60/08, 38/09, 92/10, a nova regulacija uspostavljena je 2011. Zakon o sprječavanju sukoba interesa 26/11, 12/12, 48/13 – pročišćeni tekst, 57/15. Posebno tijelo za kontrolu sukoba interesa osnovano je 2004., kao Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

bila optimalno riješena – tako je npr. o žalbi protiv uskrate informacije rješavao čelnik tijela javne vlasti čiji je službenik to rješenje donio, suprotno općem pravnom načelu *nemo iudex in causa sua*, nije bio predviđen test javnog interesa kojim bi se omogućavalo da se u slučajevima ograničenja pristupa ocjenjuje postojanje javnog interesa koje nadilazi potrebu i svrhu zaštite informacije, a nije bila predviđena niti zasebna neovisna institucija koja bi štitila i promicala pravo na pristup informacijama, već je izvješće o poštivanju Zakona Saboru podnosila Vlada dok je nadzor nad provedbom zakona stavljen u ruke tadašnjem Ministarstvu pravosuđa i uprave, a zatim Središnjem državnom uredu za upravu.

Prijašnji zakon suštinski je noveliran jednom, iako je formalno to napravljeno dvaput 2010. i 2011. u jednakom tekstu (Rajko, 2014.), jer je prvo noveliranje ukinuto od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske, zbog nedovoljne većine prilikom izglasavanja u Hrvatskom saboru. Godine 2010. noveliranju Zakona prethodila je važna novost – izričito uvrštavanje prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske.[19]

Na taj je način, između ostaloga, bitno izmijenjena „regulacijska perspektiva“ toga prava - najvišim aktom dostupnost informacija javnog sektora postavljena je kao opće pravilo, podložno tek Ustavom dopuštenim ograničenjima, u svojoj suštini „imuno“ na bitne promjene putem izmjena na zakonodavnoj razini, te podložno tehnikama interpretacije ustavnog teksta (Rajko, 2014.).

Novelom iz 2010./2011. učinjeno je nekoliko iskoraka u tekstu Prijašnjeg zakona, što prije svega obuhvaća (Rajko, 2014.):

- preciznije definiranje toga Zakona kao supsidijarnog u odnosu na ostale
- zakone kojima je uređen pristup informacijama javnog sektora,
- širenje kruga aktera javnog sektora koju su obveznici primjene Zakona,
- reduciranje ograničenja (izuzetaka od) pristupa,
- uvođenje testa interesa javnosti i razmjernosti prilikom ograničavanja prava na pristup,

[19]Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10. Riječ je o novoj odredbi u čl. 38. st. 4.: *Jamči se pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju, te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.*

- ♣ centralizaciju uređivanja kriterija naknade troškova pristupa,
- ♣ uvođenje jedinstvenoga žalbenog – drugostupanjskog tijela, što je povjereno Agenciji za zaštitu osobnih podataka, čime je proširena njezina dotadašnja nadležnost,
- ♣ potpunije izvješćivanje i provedbu Zakona.

U novoj normativnoj situaciji, nakon podizanja prava na pristup informacijama na rang ustavnog prava, važno je imati na umu da i pravo na pristup informacijama i pravo na zaštitu osobnih podataka[20] čine prava jednakoga, ustavnoga ranga. To je važno, između ostaloga, prilikom razmatranja dostupnosti osobnih podataka koji su u posjedu javnog sektora. Dakle, imamo, dvije isprepletene normativne vertikale, koje vode od ustavnih odredbi, preko zakona kojima su te norme razrađene, do podzakonskih akata. Pri tome su polazišta prilikom ostvarivanja i zaštite spomenutih dvaju prava obrnuta - informacije javnog sektora načelno su dostupne, kada nije drukčije izrijekom propisano, dok su osobni podaci načelno zaštićeni (nedostupni), a posebno se propisuju pretpostavke za pristup tim podacima. Ono što je u odnosu na jedno pravo pravilo, kod drugog prava je iznimka, odnosno *vice versa*.

Iako je primjena poboljšanog Zakona u praksi pokazala određene pomake tokom dvogodišnje primjene, ukazala je i na to da neke odredbe nisu bile adekvatne i onemogućavale su različita tumačenja, a institucionalni kapacitet za zaštitu i promicanje je bio nedovoljan, dijelom i zbog ekonomske krize i ograničenja u javnoj potrošnji uslijed kojeg je izostala podrška za jačanje kapaciteta, ali i općeg nedostatka političke podrške i ograničavanja ispunjenja kriterija koje postavlja EU na formalnu razinu usvajanja propisa, što doduše nije specifičnost ovog područja regulacije već uobičajena slabost europeizacije u okviru procesa pridruživanja koji potiče formalne promjene, ali ne i duboku transformaciju vrijednosti i shvaćanja. U istom razdoblju pravno se uobličuju i drugi instrumenti za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti, kao što su savjetovanja s javnošću,[21] procjena učinaka propisa, regulacija sukoba interesa, ali i drugi elementima antikorupcijskog zakonodavstva - javne nabave, etičnost službenika, financiranje političkih stranaka, zaštita zviždača i sl. (Musa, 2016.).

[20]Ustav, čl 37.
[21]Taj je oblik otvorenosti uređen i Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), a čiju primjenu prati i promiče Ured za udruge Vlade RH.

5.2. Izmjene zakona o pravu na pristup informacijama

Posljednja faza usklađivana Zakona o pravu na pristup informacijama, započinje 2013. kada je donesen i stupio na snagu novi Zakon,[22] u okviru provedbe antikorupcijske strategije te ispunjavanja preostalih mjerila iz pristupnih pregovora. Naime, Zakon je donesen neposredno prije ulaska Hrvatske u EU kao dio uvjeta iz predpristupnog monitoringa koji je zahtijevao jačanje antikorupcijske infrastrukture (Musa, 2014.), a ujedno je njime preuzeta i formalna pravna stečevina EU o ponovnoj uporabi informacija kojom se propisuje otvorenost javnih registara i objavljivanje informacija u ponovno uporabljivom obliku. Istovremeno, očekivanja javnosti porasla su, dijelom zbog povećane svijesti o nužnosti transparentnog rada tijela javne vlasti uslijed niza korupcijskih skandala u razdoblju 2009-2012, ali i snažnog utjecaja udruga civilnog društva koje su bile uključene i u proces izrade novog propisa. Ipak, neka rješenja Zakona, osobito ona o položaju neovisnog tijela rezultat su i krize javnih financija (Musa, 2014.).

Glavni proklamirani razlozi za donošenje Novog zakona odnosili su se na (Rajko, 2014.):

- ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama,
- transponiranje Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, što je ponajprije zanimljivo poslovnom sektoru, kojemu informacije u posjedu javnog sektora mogu biti korisne kod razvoja komercijalnih i drugih aktivnosti,
- razmatranje mogućnosti ustrojavanja dužnosti Povjerenika za informiranje, kao novoga neovisnog tijela, alternativno - drukčijeg naziva i ovlasti dotad nadležnog tijela, Agencije za zaštitu osobnih podataka,
- jačanje ovlasti neovisnog tijela - pravo uvida u klasificirane podatke, neposredno izricanje prekršajnih kazni i dr.,
- uvrštavanje obveznoga internetskog savjetovanja o nacrtima propisa u tekst Zakona,
- dulje postupovne rokove u prilog podnositelja zahtjeva,

[22]Zakon o pravu na pristup informacijama , NN 25/13.

- ustrojavanje Središnjeg kataloga službenih dokumenata, umjesto dotadašnjih pojedinačnih kataloga informacija svakog tijela javne vlasti - obveznika primjene Zakona.

Procedura donošenja Novog zakona obuhvatila je sljedeće glavne faze (Rajko, 2014.):

- internetsko savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga zakona, koje je provelo Ministarstvo uprave u ljeto 2012.,
- Prijedlog zakona, u okviru prvoga saborskog čitanja - studeni 2012.,
- razmatranja između dvaju saborskih čitanja,
- Konačni prijedlog zakona, drugo saborsko čitanje - veljača 2013.

Znatan dio primjedbi ujedno je pokazatelj dvaju hrvatskih fenomena. Prvo, naglasak na bavljenju organizacijom, formom, prije negoli sadržajem, uz široko prisutni administrativni optizimizam, prema kojemu se na svim razinama osamostaljenje nekog oblika zasebnog tijela smatra jamstvom procvata tog područja, ali i znakom njegove društvene važnosti. Drugo, pouzdanje u kaznene odredbe, zbog, često opravdanog, nepovjerenja u redovito funkcioniranje sustava.

Među prijedlozima i primjedbama iznesenima u okviru internetskog savjetovanja koji nisu prihvaćeni, izdvajamo uvrštavanje cijene rada u materijalne troškove pristupa informaciji, izostavljanje propisivanja isključive stvarne nadležnosti Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima vezanima za pristup informacijama, ugrađivanje opće supsidijarne odredbe o zaštiti „zviždača“ u Zakon, dodatno preciziranje razgraničenja u odnosu na materiju Zakona o zaštiti osobnih podataka, te propisivanje šutnje uprave prilikom rješavanja zahtjeva kao prekršaja. Također, nije prihvaćeno brisanje izdvajanja informacija vezanih za sigurnosno-obavještajni sustav iz općih odredbi o klasificiranim informacijama, pozivom na činjenicu da Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske predviđa obvezu čuvanja kao tajne i određenih informacija koje nisu eksplicitno klasificirane, niti se mogu fizički označiti stupnjem tajnosti.

Što se tiče procedure između dvaju saborskih čitanja, osobito zanimljivo bilo je razmatranje primjedbi Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost na Nacrt konačnog prijedloga zakona. Usvojena je logična sugestija Ureda da se načelo raspolaganja informacijom primjenjuje samo na korisnika koji informacijom raspolaže zakonito. Nisu prošli prijedlozi da se iz primjene Zakona izuzmu sve informacije iz područja nacionalne sigurnosti, obrane i vanjskih poslova, niti da se iz žalbene nadležnosti neovisnog tijela izuzmu slučajevi odbijanja zahtjeva za pristup klasificiranoj informaciji ili da mišljenje Ureda u takvim predmetima bude obvezujuće za neovisno žalbeno tijelo - opstala je samo dužnost traženja mišljenja Ureda u predmetima klasificiranih informacija (Rajko, 2014.). Ipak, iz ranije faze procedure zadržano je isključivanje primjene Zakona u odnosu na informacije za koje postoji obveza čuvanja tajnosti, ne prema Zakonu o tajnosti podataka (klasificirani podaci), već prema Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. Pritom je ovdje važno uočiti suštinsku razliku između, s jedne strane, razine ograničavanja pristupa pojedinim informacijama na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama, uz zaštitne mehanizme propisane tim Zakonom, od, s druge strane, potpune isključenosti pojedine materije iz primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Iako je kod sigurnosno-obavještajnog sustava riječ o tipičnoj materiji u odnosu na koju je pristup informacijama, u pravilu, opravdano isključen, ne treba zaboraviti opći princip kod pristupa informacijama javnog sektora - *što više tajnosti, to učinkovitiji treba biti nadzor*.

Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. NN 85/15, nastupile su dodatne promjene, prije svega u režimu ponovne uporabe informacija, s obzirom da je i primarni razlog izmjena bila transpozicija izmjena spomenute Direktive (2013/37/EU) koja jača položaj korisnika, uspostavlja nova pravila o troškovima i dozvolama, te proširuje primjenu na informacije dijela ustanova u kulturi - muzeja, arhiva i knjižnica. Osim toga, nanovo su uređene obveze savjetovanja i proaktivne objave, preciziran krug tijela javne vlasti na koje se Zakon primjenjuje, izmijenjena i proširena ograničenja pristupa radi usklađivanja s međunarodnim standardima, te izmijenjene odredbe o prekršajima i inspekcijskom nadzoru. U cjelini, pravo na pristup informacijama tijekom svog razvoja u Hrvatskoj doživjelo je značajne transformacije koje su uglavnom rezultat naučenih lekcija i prethodnih pogrešnih odabira. Kao ključni faktori razvoja novog sustava pokazali su se vanjski čimbenici - pritisci iz EU vezani za buduće članstvo u EU, uloga međunarodnih organizacija, veća izloženost vanjskim tržišnim utjecajima,

te unutarnji čimbenici - politička ideologija vladajućih elita, kao i njihova zrelost i posvećenost suzbijanju korupcije, razvoj civilnog sektora, ali i očekivanja građana, razvoj informacijskog društva. Rezultati provedbe novog pravnog okvira pokazat će i je li novi pravni i institucionalni okvir rezultat formalnog ispunjavanja zahtjeva EU ili i više od toga, kao temeljita preobrazba načina rada tijela javne vlasti.

Tablica 1 - Faze u razvoju prava na pristup informacijama u Hrvatskoj

	2003 ZPPI	*2011 ZPPI*	*2013/2015 ZPPI*
ovlaštenik	Svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji	Svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba	Svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba
tijela javne vlasti - obveznici	Uža definicija prema Popisu popis tijela javne vlasti kojeg objavljuje Vlada godišnje	Šira definicija (uključuje i trgovačka društva, pravne osobe financirane iz proračuna) Od slučaja do slučaja	Preciznija zakonska definicija Registar službenika za informiranje (baza tijela javne vlasti)
test javnog interesa	Ne	Da U odnosu na klasificirane informacije, samo tijelo javne vlasti i sud	Da Na svim razinama odlučivanja
žalba	Tijelo javne vlasti – čelnik	Agencija za zaštitu osobnih podatka	Povjerenik za informiranje
sudska kontrola	Upravni sud Tužitelj: korisnik	Upravni sud Tužitelj: korisnik I u slučaju šutnje uprave	Visoki upravni sud Tužitelj: korisnik i tijelo javne vlasti I u slučaju šutnje uprave
inspekcijski nadzor	u okviru upravnog nadzora Ministarstvo uprave	u okviru upravnog nadzora Ministarstvo uprave	Povjerenik za informiranje
praćenje i izvještavanje	Ministarstvo uprave Vlada podnosi izvješće Hrvatskom saboru	Agencija za zaštitu osobnih podatka	Povjerenik za informiranje
proaktivna objava	Da Katalog informacija	Da Katalog informacija	Da Proaktivna objava na Internetu
savjetovanje s javnošću	Da	Da Kodeks (2009)	Detaljnija regulacija Podredna primjena Kodeksa (2009)
otvorenost sjednica (javnost rasprava)	Da	Da	Da
ponovna uporaba informacija	Ne	Ne	Da
sankcioniranje (prekršaji)	Da	Da	Da, po više osnova

Izvor: Musa A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama, u: Arbutina H., Rogić Lugarić T., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str. 17.

5.3. Ključni elementi hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama

5.3.1. Ovlaštenici prava i obveznici primjene Zakona

Korisnik - *ovlaštenik* prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija je svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba je svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba (ZPPI, čl. 5. st. 1.). Takva je široka definicija u skladu s međunarodnim standardima, koja omogućuje da podnositelj zahtjeva bude kako građanin, tako i poduzetnik, novinar, udruga civilnog društva ili druga osoba koja je nositelj prava i obveza u pravnom prometu, bez obzira radi li se o domaćoj ili stranoj osobi.

Obveznici prava na pristup informacijama su tijela javne vlasti koje ZPPI definira i obuhvaćaju[23]:

- tijela državne uprave uključuje ministarstva, državne upravne organizacije, državni urede, urede državne uprave,
- druga državna tijela uključuje Hrvatski sabor, Predsjednika Republike, Vladu, Ustavni sud, pravosudna tijela, neovisna tijela kao što su pučki pravobranitelj, drugi pravobranitelji, Državno izborno povjerenstvo i sl.,
- jedinice lokalne i područn/regionalne samouprave - općine, gradovi, županije, Grad Zagreb,
- pravne osobe s javnim ovlastima i druga tijela koja imaju javne ovlasti, npr. agencije, različita kolegijalna tijela kao što su vijeća i povjerenstva, komore, udruge s javnim ovlastima,
- pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne/regionalne samouprave, npr. agencije i druge pravne osobe,

[23]ZPPI, čl. 5. st. 2.: *„Tijela javne vlasti, u smislu ovoga Zakona, su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne/regionalne samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave odnosno iz javnih sredstava - nameta, davanja, i sl., kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.“*

- ♣ pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, npr. obrazovne, zdravstvene i druge ustanove i druge osobe,
- ♣ pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne/regionalne samouprave odnosno iz javnih sredstava - nameta, davanja, i sl.,
- ♣ trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo - odnosi se na poduzeća koja su u većinskom vlasništvu države ili teritorijalnih jedinica pojedinačno ili zajedno ili kombiniranom većinskom vlasništvu države i jedinica.

Ovaj izrazito širok krug tijela javne vlasti koji je proširen u odnosu na ZPPI 2003. i precizniji od ZPPI 2011. i 2013. (Musa, 2016.), omogućuje obuhvaćanje oko 6.000 tijela javne vlasti koja su sadržana u Popisu tijela javne vlasti koji se objavljuje na Internet stranici Povjerenika za informiranje, a koji ujedno sadrži registar službenika za informiranje, kao osoba nadležnih za rješavanje po zahtjevu u tijelima javne vlasti. Ipak, popis je instruktivan i nije zatvoren te se u slučajevima podnošenja zahtjeva tijelu koje nije na popisu može utvrditi da se radi o tijelu javne vlasti. U odnosu na Konvenciju i model zakone hrvatska odredba u potpunosti ispunjava međunarodne standarde, s obzirom da zahvaća sve razine upravljanja, zakonodavnu i sudsku vlast, trgovačka društva i pravne osobe koje ili obavljaju javnu službu ili se financiraju iz javnih sredstava. U mnogim zemljama neke od institucija su izrijekom isključene, npr. javni bilježnici zbog prirode svog posla.

5.3.2. Definicija informacije i pravo na pristup informacijama

Definicija informacije je relativno široka, tako da ona uključuje *svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koje je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti* (ZPPI, čl. 5. st. 3.). U tom smislu, potrebno je da se ispune dva uvjeta, da tijelo javne vlasti posjeduje

informaciju i da je ona materijalizirana u pisanom, elektroničkom ili audio ili video obliku. U tom smislu, odgovori na upite koji predmnijevaju izradu informacije koja u trenutku podnošenja zahtjeva još ne postoji, ne smatraju se informacijom koja bi bila predmet zakona, već se primjenjuju odredbe Zakona o medijima - za upite novinara, odnosno Zakona o sustavu državne uprave ili drugih propisa koji propisuju dužnost odgovaranja na upite i predstavke građana.

Isto se odnosi na tumačenje ili objašnjenje nekog propisa. ZPPI je 2015.[24] uvrstio u čl. 18. u st. 5. kako se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama traženje uvida u cjelokupan spis predmeta, s obzirom da je isti u osnovi izuzet iz primjene ZPPI sukladno čl. 5. st. 1. koji određuje da se ZPPI ne primjenjuje na stranke kojima je dostupnost informacije osigurana drugim propisom, pri čemu se strankom smatra i druga osoba koja ima pravni interes sukladno posebnom propisu, traženje objašnjenja i uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, a obveza informiranja proizlazi iz pravila općeg upravnog postupka i servisne uloge javne uprave, izrade analize ili tumačenja nekog propisa, te stvaranje nove informacije. Sukladno čl. 5. st. 5. ZPPI, pravo na pristup informacijama obuhvaća i model proaktivne objave i pružanja informacije na zahtjev jer obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom.

Slovenski zakon definira informaciju od javnog značaja kao informaciju koja potječe iz djelokruga tijela, a nalazi se u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, evidencije ili drugog dokumentarnog gradiva kojeg je tijelo izradilo samo, u sudjelovanju s drugim tijelom ili dobilo od drugih osoba. Švedski zakon jamči slobodan pristup službenim dokumentima iz čega proizlazi da se radi o informaciji nastaloj u okviru propisane djelatnosti. Nizozemski zakon definira dokument kao pisani dokument ili drugi materijal koji sadrži informaciju koja je izrađena temeljem javne ovlasti. Njemački zakon u članku definira službenu informaciju kao svaki zapis koji ima službenu svrhu, bez obzira na oblik. To ne uključuje nacrte ili bilješke koji ne čine sadržaj spisa. Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2008. godine kao i Uredba o javnom pristupu dokumentima Europskog Parlamenta, Vijeća i Komisije

[24]Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

(EZ/1049/2001), također koriste termin *službenog dokumenta*, odnosno *dokumenta… koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz djelokruga institucija* (Musa, 2016.).

5.3.3. Načela ZPPI

Zakon propisuje četiri načela koja se odražavaju u njegovim ostalim odredbama ili djeluju kao samostalna načela. U osnovi, radi se o slobodnom pristupu informaciji za svakoga, te slobodnom raspolaganju s informacijama, obavezi da informacije koje se daju budu pravodobne, potpune i točne te obavezi poštivanja ravnopravnosti i jednakosti korisnika i nediskriminacije. Ta su načela u skladu sa međunarodnim i prihvaćenim standardima zakonodavstva o pristupu informacijama osobito u smislu slobodnog raspolaganja te isticanja jednakosti i ravnopravnosti i zabrane diskriminacije.

- *Načelo javnosti i slobodnog pristupa* određuje *da su i*nformacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona.
- *Načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija* traži da informacije koje tijela javne vlasti objavljuju budu pravodobne, potpune i točne.
- *Načelo jednakosti* naglašava da pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima i u tom smislu su korisnici ravnopravni u njegovu ostvarivanju, što znači da ne smiju biti stavljeni u neravnopravan položaj, pri čemu se ističe osobito način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje.
- *Načelo raspolaganja informacijom* ističe slobodno raspolaganje jer korisnik informaciju može javno iznositi. Ovo načelo pomaže utvrditi distinkciju između javnih informacija s jedne te osobnih ili drugih zaštićenih podataka s druge strane u smislu moguće štete za zaštićene interese.
- *Načelo međusobnog poštovanja i suradnje*, uvedeno izmjenama ZPPI iz 2015., nalaže da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika trebaju temeljiti na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Ovo je načelo od

osobite važnosti pri ocjeni zlouporabe prava, ali i zahtjeva da tijela javne vlasti omoguće strankama što lakše ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao temeljnog procesnog prava, u skladu sa čl. 6. st. 3. Zakona o upravnom postupku (nadalje: ZUP)[25] i čl. 77. Zakona o sustavu državne uprave (nadalje: ZSDU),[26] (ZPPI, čl. 6., 7., 8., 9., 10.).

Govoreći o načelima,a pogotovo ulazeći dublje u tematiku posljednja dva načela,do izražaja dolazi jedna presuda Europskog suda za ljudska prava.

Europski sud za ljudska prava stvorio je presude kojima snaţno utječe na obveze država članica Vijeća Europe u području prava pristupa informacijama. Jedna od takvih presuda donesena je u predmetu Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije gdje je Europski sud za ljudska prava donio presudu 25.lipnja 2013.godine. U navedenom slučaju jedna građanska udruga iz Srbije („Inicijativa mladih za ljudska prava sa sjedištem u Beogradu“) zatražila je podatke vezane uz područje djelovanja Informativno – sigurnosne agencije Republike Srbije (podaci o elektroničkom nadzoru tijekom 2005.) Odgovor agencije bio je negativan i temeljio se na tajnosti tražene informacije no korištenje žalbe odrazilo se pozitivno na drugostupanjsko tijelo koje je odlučilo u korist tražitelja informacije.

Agencija je pred sudom pokušala osporiti drugostupanjsku odluku no neuspješno,a više od dvije godine nakon toga obavjestila je udrugu da ne posjeduje traženu informaciju. To je potaknulo „ Inicijativu mladih za ljudska prava“ da se obrati Europskom sudu i ustvrdi postojanje povrde prava iz čl.10. Europske konvencije koja glasi :

[25]Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 6. st. 3.: *„Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.“*

[26]Zakon o sustavu državne uprave, pročišćeni takst zakona, NN 150/11, 12/13, čl. 77.: *„Odnosi tijela državne uprave i građana temelje se na međusobnoj suradnji i povjerenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave. Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvještavati je o svom radu putem sredstava javnog priopćavanja ili na drugi prikladan način. Davanje informacija uskratit će se kada se radi o klasificiranom podatku, ili je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.“*

- ♣ Svatko ima pravo na slobodu izraţavanja.To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnosti radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.
- ♣ Budući da ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti ono može biti podvrgnuto formalnostima,uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom,koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti,teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira,radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

Podnositelj tužbe bio je angažiran na zakonitom prikupljanju informacija od javnog interesa s ciljem da dobivene informacije priopći javnosti pri čemu je došlo do uplitanja u njegovo pravo na slobodu izražavanja. Korištenje slobode izražavanja može biti predmet ograničavanja ali uz usklađenje s domaćim pravom. Kada bismo ovaj primjer promatrali kroz naše pravo mogli bismo mogli reći kako je povrijeđeno načelo slobodnog sudjelovanja u javnom životu. Djelovanje udruge temelji se na načelu slobodnog sudjelovanja u javnom životu što znači da udruge slobodno sudjeluju u razvoju, praćenju, provođenju i vrednovanju javnih politika kao i oblikovanju javnog mnijenja te izraţavaju svoja stajališta, mišljenja i poduzimaju inicijative o pitanjima od njihova interesa (čl. 10. ZOU).

Građanske udruge uţivaju poseban status kod Europskog suda kada se zalažu za širenje informacija od javnog značenja te kada te informacije predstavljaju bitan element javne rasprave ili bitan element neke javne politike u kreiranju kojih sudjeluju i dotične udruge. (Basta, 2014., str. 81.-82.)

5.4. SLUŽBENIK ZA INFORMIRANJE

Tijela javne vlasti imenovan je službenik za informiranje (Tropina, Godec, 2009) koji je mjerodavan za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, taj se službenik educira o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, i to i na državnoj i na lokalnoj razini.

Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svoga djelokruga i izvještavati je o svom radu sredstvima javnog informiranja, službenim glasilima, web stranicama, putem brošura ili na drugi prikladan način. Bitna je primjena moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije koja olakšava i ubrzava djelovanje državne uprave, poboljšava koordinaciju unutar sustava državne uprave, omogućuje lakše kontakte s građanima, suzuje prostor za korupciju, olakšava djelovanje poduzetnika i dr.

Službenik za informiranje obvezan je omogućiti korisnicima ostvarivanje prava na pristup informacijama i pod nadzorom je povjerenika za informiranje. Prema članku 35. ZPPI ovlasti povjerenika za informiranje obuhvaćaju zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, obavljanje poslova drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi vezanih za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, nadzor nad provođenjem Zakona o pravu na pristup informacijama, informiranje javnosti o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama, te predlaganje mjera za stručnu izobrazbu službenika za informiranje u tijelima javne vlasti (Tufekčić A., Kordić M., 2014.).

Naime, upravo je službenik za informiranje svojevrsni organizacijski jamac ispunjavanja tražene mjere transparentnosti u TJV-ima. Kako mu i sam naziv govori, radi se o skupu zadataka koji se obavljaju na način karakterističan za državnu službu, otuda naziv „službenik“, pa stoga ne čudi i dužnost ispunjavanja uvjeta predviđenih za službenu osobu u ZUP čl. 23., locirana među temeljnim odredbama ovog zakona što znači da drugim, posebnim zakonima od nje nije dopušteno odstupanje. Dakle, uvjeti koji vrijede za službenu osobu prema ZUP, vrijede imperativno i za svakog službenika za informiranje (Šprajc I., 2014.) bez obzira na vrstu ili druge posebnosti tijela u kojem takav službenik djeluje. Dovoljno je da se radi o tijelu koje je dužno primjenjivati ZPPI, a to je dužnost koja obvezuje, na ovaj ili onaj način, kompletan javni sektor u RH.

Tablica 2 - Podaci o službeniku za informiranje

Organizacije javnog sektora	Objava podataka o SZI/struka SZI	Državni stručni ispit/radno iskustvo
HRT	Objavljeni/ politolog	Položen/službenik i dr.
KBC Zagreb	Parcijalno/ nije objavljeno*	Nisu objavljeni podaci*
UNI - DUBROVNIK	Parcijalno/ odnosi s jav.	Nije položen/odnosi s javnošću
Agencija za mobilnost	Objavljeni/ pravnik	Položen/pravnik
HERA	Objavljeni/ novinar	Nije položen/novinar i dr.
HANFA	Objavljeni/ pravnik	Položen/pravnik
Usluga, d.o.o.	**Nemaju web-stranicu!**	**Nemaju web-stranicu!**
HAK	Objavljeni/ politolog	Nije položen/odnosi s javnošću
Hrvatske šume	Nisu objavljeni/ing. šumarstva	Nije položen/šumar, novinar**

Izvor: Zbornik radova, Hrvatske perspektive u Europskoj uniji: Šprajc I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb., 2014., str. 387.

Nažalost, iako ZUP određeni uvjeti koje mora ispuniti i službenik za infomiranje kao nadležna službena osoba sukladno ZPPI nisu razrađeni niti jednim od ova dva zakona pa je i nadalje nepoznanica koja stručna sprema se smatra „odgovarajućom“, kako po vrsti tako po stupnju, još je manje jasno koliko radnog iskustva je „potrebno“ da bi se mogli obavljati poslovi službenika za informiranjem, a situacija nije bolja ni u pogledu položenog stručnog ispita koji može biti položen za različite stručne spreme te shodno tome može obuhvaćati različite ispitne sadržaje. Ne iznenađuje stoga, eufemistički rečeno, šarolika praksa te, što je još gore, nemogućnost da se – osim po kriteriju položenog stručnog ispita – takva praksa okarakterizira kao nezakonita (Šprajc I., 2014.).

6. POSTUPAK PO ZAHTJEVU ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

Postupak po zahtjevu za pristup informacijama je u osnovi posebni upravni postupak s određenim posebnostima i fleksibilnošću koju zahtijeva brzina, djelotvornost i efikasnost, koji su i razlog posebne regulacije. U slučajevima koji nisu posebno uređeni ZPPI primjenjuje se ZUP NN 47/09.

6.1. Način podnošenja, formalnosti i sadržaj zahtjeva

Kao osnovna obilježja mogu se istaknuti slijedeća:

Zahtjev se može podnijeti usmenim i pisanim putem, odnosno usmeno ili putem telefona, pisanim putem ili elektroničkom poštom (ZPPI, čl. 18. st. 1. i 2.). Pri tome je važno istaknuti da zahtjev ne mora formalno biti označen kao zahtjev za pristup informacijama niti podnositelj treba naznačiti razlog traženja (ZPPI, čl. 18. st. 4.), iz čega proizlazi da bilo kakvo traženje informacije koja se smatra informacijom u smislu ZPPI, a nije izuzeta od primjene, predstavlja zahtjev. ZPPI u čl. 18. st. 5. propisuje kako se *ne smatra* zahtjevom za pristup informacijama traženje uvida u cjelokupni spis predmeta, objašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, izrade analize ili tumačenja nekog propisa, kao ni stvaranje nove informacije. Za postupak po zahtjevu ne naplaćuje se upravna pristojba, ali tijelo javne vlasti može naplatiti stvarne troškove nastale radi izrade i dostave informacije - troškovi ispisa, kopiranja, skeniranja i slično, a sukladno kriterijima koje izrađuje i objavljuje Povjerenik za informiranje.

Ustupanje zahtjeva (ZPPI, čl. 21.) je obavezno ako tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju, a poznato mu je koje tijelo informaciju posjeduje. Drugim riječima, tijelo je dužno zahtjev ustupiti tijelu koje posjeduje informaciju, ako je ono samo ne posjeduje, tj. tu obvezu ne ispunjava obavještavanjem korisnika o tijelu koje posjeduje informaciju. Ustupanje se treba izvršiti bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana, s time da rokovi teku od trenutka kada nadležno tijelo zaprimi zahtjev. Međutim, ZPPI predviđa i dva posebna slučaja ustupanja – kada se radi o informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti, a nije njezin vlasnik (ZPPI, čl.

21. st. 2.) te ako se radi o međunarodnoj informaciji (ZPPI, čl. 21. st. 3.), koju također treba ustupiti vlasniku, osim ako nedvojbeno utvrdi da je informacija namijenjena neposrednoj objavi. O svim slučajevima ustupanja potrebno je obavijestiti podnositelja. Ove odredbe u skladu su sa međunarodnim standardima i olakšavaju pristup informacijama jer izbjegavaju formalnosti, ne traže da zahtjev formalno bude označen kao zahtjev i ne naplaćuju pristojbe, što su u pravilu zahtjevi upravnog postupka. Također, odredbe o obaveznom ustupanju zahtjeva olakšavaju pristup korisniku i na određeni način prisiljavaju tijela da pomažu korisnicima u ostvarivanju prava.

6.2. Rok za odlučivanje o zahtjevu

Rok za odlučivanje o zahtjevu je relativno kratak u usporedbi s drugim europskim zemljama i dvostruko kraći od općih rokova po ZUP čl. 101.[27] i iznosi 15 dana (ZPPI, čl. 20. st. 1.), s time da se taj rok sukladno ZPPI može produljiti na dodatnih 15 dana u zakonom propisanim slučajevima, ali se korisnika mora obavijestiti u roku od 8 dana od zaprimanja zahtjeva.

Četiri su moguća razloga za produženje roka (ZPPI, čl. 22. st. 1.):

- ako se informacija mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti,
- ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija,
- ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije,
- ako je tijelo dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Sistem mogućnosti produljenja rokova uz notifikaciju uobičajen je i u drugim zemljama, te iako Konvencija traži promptno rješavanje, rokovi su nešto dulji i često izraženi kao radni dani - 15 radnih dana, 21 radni dan i sl.. U tom smislu hrvatski je zakon daje značajnu prednost ostvarivanju prava, iako treba istaknuti praktični problem pridržavanja rokova, osobito roka za notifikaciju te produljivanje rokova i izvan zakonom utemeljenih slučajeva.

---

[27] *„Službena osoba dužna je u slučajevima neposrednog rješavanja na zahtjev stranke rješenje donijeti i dostaviti ga stranci bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.“*

6.3. Način ostvarivanja prava na pristup informaciji

Informacija se može učiniti dostupnom na način koji je naznačio korisnik - neposrednim davanjem, pisanim putem, uvidom i izradom preslika, dostavom preslika ili na drugi način (ZPPI, čl. 17. st. 1.), što uključuje i slanje poštom ili elektroničkom poštom, u praksi i bez elektroničkog potpisa. Dostava informacije elektroničkim putem - e-mailom, putem portala ili jedinstvenog mjesta za podnošenje zahtjeva, je gotovo pravilo u slučaju podnošenja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

6.4. Rješavanje o zahtjevu

Tijelo javne vlasti može zahtjev usvojiti, odnosno učiniti informaciju dostupnom u cijelosti, kada ne donosi rješenje, osim ako ne provodi test razmjernosti i javnog interesa, odbaciti, odbiti u cijelosti ili djelomično. U određenim slučajevima tijelo će obavijestiti podnositelja o određenim činjenicama a sukladno ZPPI čl. 23. st. 1.:

- da nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva, u odnosu na koji je dobio informaciju,
- da je informacija javno objavljena - uključujući poveznicu na mjesto gdje je objavljena), ili da se radi o izuzećima na koje se ZPPI ne primjenjuje iz članka,
- odnosno obavijestit će ga da se podnesak ne smatra zahtjevom i uputiti na način ostvarivanja njegova traženja u smislu čl. 18. st. 5. ZPPI[28], pri čemu je dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja.

Pozitivno ili djelomično pozitivno rješenje kojim omogućuje pristup u cijelosti ili djelomično tijelo javne vlasti donosi kada provodi test javnog interesa i omogućuje pristup zaštićenoj informaciji u cijelosti ili djelomično. Tijelo javne vlasti odbacuje zahtjev rješenjem ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi (ZPPI, čl. 23. st. 4.).

[28] *„Ne smatra se zahtjevom za pristup informacijama traženje uvida u cjelokupni spis predmeta, objašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, izrade analize ili tumačenja nekog propisa, kao ni stvaranje nove informacije.“*

Odbijajuće rješenje (ZPPI, čl. 23. st. 5.) donosi se:

- ako se radi o predistražnim i istražnim postupcima,
- provedbom testa javnog interesa tijelo javne vlasti zaključi da prednost treba dati nekom od razloga ograničenja,
- ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije, koju je tražio korisnik,
- ako se informacija ne smatra informacijom u skladu sa zakonskom definicijom, te
- ako se radi o zlouporabi prava, odnosno ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Ova posljednja osnova uvrštena je u ZPPI 2015., a postoji i u komparativnom pravu kao i međunarodnim dokumentima, pa tako Konvencija VE propisuje mogućnost odbijanja zahtjeva ako je očigledno nerazuman, Aarhuška konvencija predviđa mogućnost odbijanja ako je zahtjev očigledno nerazuman ili formuliran na preopćenit način (Musa, 2016.).

6.5. Zaštita prava na pristup informacijama

Žalba se može izjaviti protiv rješenja tijela javne vlasti, kao i u slučaju šutnje uprave, tj. kada tijelo javne vlasti u roku ne odluči o zahtjevu. Žalbeno tijelo je Povjerenik za informiranje, a rok za žalbu 15 dana od dana dostave rješenja odnosno isteka roka za odlučivanje (ZPPI, čl. 25. st. 1. i 2.). U provedbi drugostupanjskog postupka, Povjerenik ima pravo uvida u informacije koje su predmet postupka, s time da za klasificirane informacije treba zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (nadalje: UVNS). Povjerenik je dužan rješenje o žalbi donijeti i dostaviti stranki, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe (ZPPI, čl. 25. st. 3.), a 60 dana ako ispituje odnosno provodi test javnog interesa. (ZPPI, čl. 25. st. 5.) odnosno 90 dana ako se radi o klasificiranim podacima uslijed čega se traži mišljenje UVNS (ZPPI, čl. 25. st.6.). Redovni rok je dakle dvostruko kraći od općeg roka za

rješavanje o žalbi koji sukladno čl. 121. ZUP iznosi 60 dana, ali Zakon uzima u obzir kompleksnije situacije produljujući dvostruko odnosno trostruko temeljni rok u posebnim slučajevima. Mogućnost žalbe neovisnom tijelu međunarodni je standard koji je prihvaćen u hrvatskom zakonodavstvu od 2011., s tim da je 2013. ta nadležnost pripala posebnom tijelu za pristup informacijama. U drugim europskim zemljama ističu se tri modela zaštite – putem agencija koje su nadležne i za zaštitu osobnih podataka, putem posebnih povjerenika za informiranje ili putem ombudsmana, što je češće u skandinavskim zemljama u kojima preporuke ombudsmana imaju znatnu snagu. U Hrvatskoj je odabrano rješenje posebnog drugostupanjskog tijela čije odluke imaju snagu izvršnosti, ali su i podložne upravnosudskoj kontroli.

Mogućnost ulaganja žalbe protiv svih odluka tijela javne vlasti, uključujući i slučajeve šutnje uprave, napredak je u odnosu na raniji ZPPI 2011. čl. 17. prema kojem je protiv rješenja određenih državnih tijela - Hrvatski sabor, Predsjednik RH, Vlada, Vrhovni sud, Ustavni sud i Glavni državni odvjetnik, žalba bila isključena, ali se mogao pokrenuti upravni spor. Također, žalbu je mogao izjaviti podnositelj zahtjeva, ali ne i samo tijelo javne vlasti, što je sad ispravljeno, pa legitimaciju za pokretanje spora protiv odluke ili izostanka odlučivanja Povjerenika ima i korisnik i tijelo javne vlasti (ZPPI, čl. 26. st. 1. i 2.) .

Upravni spor se pokreće pred Visokim upravnim sudom, a rok za odlučivanje o tužbi je 90 dana, s time da Sud ima pravo uvida u sve informacije koje su predmet postupka. Novo uređenje stavlja upravni spor u nadležnost upravnog suda više instance, za razliku od ranijeg zakona prema kojem je upravni spor započinjao pred upravnim sudovima (prvog stupnja) i postupak je bio hitan. Sudska kontrola odluka o pravu na pristup informacijama međunarodni je standard. Ograničavanje prava na žalbu ima negativne učinke i na ujednačavanje tumačenja i primjene prava, a time i na samu sudsku praksu. Različite presude donesene temeljem istih ili bitno sličnih činjeničnih okolnosti teško će se moći ujednačiti kada stranka nema mogućnost izjaviti žalbu na presudu kojom je tužba odbijena ili kojom je ona usvojena ali je predmet vraćen na ponovno odlučivanje upravnim tijelima. Drugim riječima, u predmetu u kojem sud nije presudom odlučio o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, stranka nema niti mogućnost ukazati na pogrešno tumačenje ili primjenu prava, slijedom čega to ograničenje ne dovodi do željenog ishoda u svezi s jedinstvenom sudskom praksom.

6.6. Izuzeća i ograničenja pristupa informacijama

Zakoni o pravu na pristup informacijama izuzimaju određen krug informacija ili donositelja iz svoje primjene - izuzeće, *exclusion* ili pristup ograničavaju - ograničenje, *exceptions*, pri čemu je sustav ograničenja češći ili prikladniji. Protiv isključenja od primjene Zakona govori okolnost da se u tom režimu ni u kom slučaju ne bi mogao primijeniti test javnog interesa, već se takve informacije automatski izuzimaju od primjene. Time se priječi pristup informaciji i tada kada postoji snažan i evidentan javni interes. Povoljnija je stoga opcija režima ograničenja, a ne isključenja, tako da tijelo javne vlasti mora ocijeniti postoji li javni interes koji prevladava odnosno postoji li mogućnost štete te u provedbi testa mora navesti razloge za ograničenje.

♣ *Izuzeća*

U čl. 1. st. 3-5. ZPPI propisuje izuzeća od primjene. Drugim riječima, na određene vrste informacija ne primjenjuje se ZPPI već posebni režimi pristupa. Radi se o slijedećim slučajevima izuzeća:

→ strankama u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom (ZPPI, čl. 1. st. 3.). U tim slučajevima primjenjuju se odredbe kojima se regulira uvid u spis sukladno procesnim zakonima,

→ informacijama za koje postoji obveza čuvanja tajnosti, sukladno zakonu koji uređuje sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske (ZPPI, čl. 1. st. 4.),

→ informacije koje predstavljaju klasificirane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, te klasificirane informacije tijela javne vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru suradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama (ZPPI, čl. 1. st. 5.).

U tim slučajevima, sukladno članku 23. st. 1. ZPPI toč. 4. i 5. tijelo javne vlasti ne donosi rješenje već obavještava korisnika da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka omogućena drugim propisom, odnosno da za informaciju postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti - međunarodne informacije, informacije iz sigurnosno-obavještajnog sustava. Poseban tretman

ovih informacija nije posebnost hrvatskog ZPPI jer se u komparativnom zakonodavstvu i praksi ove se iznimke određuju različito, ili kao izuzeća ili kao ograničenja

- ♣ *ograničenja pristupa informacijama*

Prema međunarodnom standardu, osnovna načela za propisivanje ograničenja pristupu informacijama uključuju: zakonsku osnovu za ograničenje, legitimnu svrhu zaštite drugog interesa, te nužnost ograničenja u demokratskom društvu. Osnovno je pravilo također da u slučaju ograničenja, odluka treba biti podložna kontroli od neovisnog drugostupanjskog tijela odnosno suda. Odluka ne smije biti prepuštena diskreciji tijela javne vlasti već podložna nadzoru, a ograničenje treba biti vremenski ograničeno. U kontekstu čl. 16. Ustav RH za valjanost ograničenja određuje potrebu kumulativnog ispunjenja triju pretpostavki:

- zakonska osnova - propisivanje ograničenja zakonom,
- razmjernost u odnosu na narav potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju,
- potreba zaštite najmanje jedne od temeljnih vrijednosti/dobara - slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja, za utemeljenost ograničenja prava na pristup informacijama treba pridodati i četvrti uvjet specificiran u samom čl. 38. st. 4. ZPPI, a to je nužnost u slobodnom i demokratskom društvu.

U tom smislu, ocjena opravdanosti ograničenja mora uzeti u obzir karakter i sadržaj sloboda i prava građana te demokratskih procesa i institucija s jedne strane i svrhu zaštite osiguranu ograničenjem s druge strane.

Ograničenja su uređena u čl. 15. ZPPI u *četiri skupine:*

U *prvu skupinu* spadaju informacije koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku i to za vrijeme trajanja tih postupaka (ZPPI, čl. 15. st. 1.). Ograničenje dakle vrijedi za vrijeme trajanja postupka, ali za to vrijeme nedostupnost je obligatorna odnosno ograničenje je apsolutno. Razlog ograničenja je sprječavanje onemogućavanja učinkovitosti postupka.

U *drugu skupinu* ulaze relativna ograničenja koja se u konkretnim slučajevima podvrgavaju testu razmjernosti i javnog interesa (ZPPI, čl. 15. st. 2.):

- informacije *klasificirane stupnjem tajnosti*, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka,[29]
- informacija koja predstavlja *poslovnu* ili *profesionalnu tajnu*, sukladno zakonu,[30]
- informacija koja predstavlja *poreznu tajnu*, sukladno zakonu,[31]
- informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje *zaštita osobnih podataka*,[32]
- ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje *pravo intelektualnog vlasništva,* osim u slučaju izričitog pristanka nositelja prava, povrijedilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika. Takve informacije sukladno st.6. postaju dostupne javnosti kad to odredi onaj kome bi objavljivanjem informacije mogla biti prouzročena šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kad je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok,
- informacija kojoj je pristup ograničen sukladno međunarodnim ugovorima, ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka postupka, ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa,
- u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

Treću skupinu (ZPPI, čl. 15. st.3.) predstavljaju slučajevi pravno uređenih postupaka u tijeku, odnosno utjecaja na postupanje, u kojima tijelo javne vlasti može ograničiti pristup ako postoje osnovane sumnje da bi se objavom informacije:

[29]Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07, 86/12
[30]Zakon o zaštiti tajnosti podataka, NN 108/96 za poslovnu tajnu čl. 19-26; čl. 27. istog Zakona za profesionalnu tajnu,kao i posebni zakoni, npr. Zakon o odvjetništvu, Zakon o javnom bilježništvu.
[31]Opći porezni zakon, NN 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13, 26/15., čl. 8.
[32]Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 106/12 – pročišćeni tekst. S obzirom da je pravo na zaštitu osobnih podataka također ustavom zajamčeno pravo, dakle pravo istog ranga, te s obzirom na čl. 1., st. 3. ZPPI koji se ne primjenjuje na informacije dostupne strankama prema drugim propisima, na pristup osobnim podacima primjenjuje se čl. 37. Ustava i Zakon o zaštiti osobnih podataka. Ustav jamči zaštitu osobnih podataka (sigurnost i tajnost) koji se mogu prikupljati, obrađivati i koristiti bez privole ispitanika samo uz uvjete utvrđene zakonom. Ustav zabranjuje uporabu osobnih podataka suprotno utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja.

- onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
- onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti.

U slučaju ograničenja druge i treće skupine važno je napomenuti da je odredbom ZZPI, čl. 15. st. 5. propisano da se ograničenje može odnositi na dio informacije, dok se preostali dio informacije treba učiniti dostupnim.

Četvrtu skupinu ograničenja (ZPPI, čl. 15. st. 4.) čine ograničenja koja nisu propisana posebnim zakonom, ali priroda stvari predmnijeva (relativnu) potrebu zaštite jer se radi o informaciji u izradi ili informacijama koji nastaju u internoj pripremi ili razmatranju i raspravljanju o nekom pitanju:

- informacija u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade,
- informacija je nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

6.7. Proaktivna objava informacija i javnost rasprava

Proaktivna objava jedan je od temelja za ostvarenje prava na pristup informacijama i predstavlja obvezu tijela javne vlasti da na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način objavljuje određene informacije. Time se postiže dvojaka svrha: korisnicima se olakšava pristup informacijama, što rezultira smanjenjem broja zahtjeva za pristup informacijama pa se time olakšava i rad tijela javne vlasti. Izmjenama i dopunama Zakona, sistematičnije je i preciznije uređena obveza proaktivne objave informacija te su uvedene dodatne obveze, kao što

je primjerice informacije o javnim uslugama koje tijelo pruža (čl. 5. st. 5. ZPPI) . Informacije moraju biti objavljene na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku.

ZPPI propisuje obvezu tijela javne vlasti da na svojim internet stranicama objavljuje čitav niz informacija koje se tiču transparentnosti odlučivanja, propisa i akata koje donose, planiranje i izvještavanje, financijsku transparentnost, transparentnost organizacije i rada, informacije o uslugama te ostvarivanja prava na pristup informacijama, i to (ZPPI, čl. 10. st. 1.):

- zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada,
- opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje,
- nacrte zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ZPPI,
- godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti,
- registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe,
- informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivu mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem,
- podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta,
- informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa,
- informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava,
- obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka,
- informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt,

- ♣ zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika,
- ♣ obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija na vidljivu mjestu, s podacima za kontakt službenika za informiranje, potrebnim obrascima ili poveznicama na obrasce te visinom naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno kriterijima iz članka 19. stavka 3. ZPPI,
- ♣ odgovore na najčešće postavljena pitanja, o načinu podnošenja upita građana i medija, kao i ostale informacije - vijesti, priopćenja za javnost, podaci o aktivnostima, u svrhu informiranja javnosti o svom radu i ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju obveza.

Iako Zakon jasno određuje koje bi sve informacije morale biti dostupne građanima još uvijek u praksi nailazimo na netransparetnost institucija. Javne rasprave se provode ali također u nedovoljnoj mjeri i često sa (pre)kratkim rokovima. Ipak, većina organizacija javnog sektora uopće ne provodi takve postupke i uopće ne objavljuje dokumente koji jamče uvid u normativne planove i sadržaje pojedinih normativnih tekstova (Šprajc,I.2014.)

Tablica 3 - Objava informacija iz čl. 10. i 12. ZPPI

Organizacije javnog sektora	Objava info iz čl. 10. i 12. ZPPI-a
HRT	**Djelomično do optimalno** (npr. nedostaju financ. izvješća, dnevni red tijela itd)
KBC Zagreb	**Minimalno** (nedostaju popisi i iznosi donacija, dnevni red i izvješća o sjednicama tijela, zapisnici o radu tijela, izvori financiranja, propisi, statut i dr. pravila, itd.)
UNI-DUBROVNIK	**Djelomično do optimalno** (nedostaju izvješća i zapisnici o radu tijela, sjednice tijela, financijska izvješća, itd.)
Agencija za mobilnost	**Djelomično do optimalno** (npr. nedostaju zapisnici o radu tijela, dnevni redovi i izvješća o sjednicama tijela, najčešće tražene informacije, itd.)
HERA	**Optimalno do izvrsno** (nedostaje samo mali dio informacija)

HANFA	**Optimalno do izvrsno** (nedostaje samo mali dio informacija)
Usluga d.o.o.	**Nemaju mrežnu stranicu!**
HAK	**Djelomično do optimalno** (nedostaju dnevni redovi o sjednicama tijela, zapisnici o radu tijela, najčešće tražene informacije, itd.)
Hrvatske šume	**Optimalno** (nedostaju uglavnom propisi)

Izvor: Zbornik radova, Hrvatske perspektive u Europskoj uniji: Šprajc I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb., 2014., str. 387.-388.

Tablica 4 - Provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

Organizacija javnog sektora	Objava dokumenata u provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću
HRT	NE PROVODE savjetovanje i NE OBJAVLJUJU potrebne dokumente!
KBC Zagreb	NE PROVODE savjetovanje i NE OBJAVLJUJU potrebne dokumente!
UNI-DUBROVNIK	NE PROVODE savjetovanje i NE OBJAVLJUJU potrebne dokumente!
Agencija za mobilnost	Posebna situacija (ne donose propise osim vlastitih, internih akata)
HERA	Primjerno provođenje i objava dokumenata/manji prigovori glede rokova (ponekad prekratki)
HANFA	Primjerno provođenje i objava dokumenata/manji prigovori glede rokova (ponekad prekratki)
Usluga d.o.o.	**Nemaju mrežnu stranicu!**
HAK	NE PROVODE savjetovanje i NE OBJAVLJUJU potrebne dokumente!
Hrvatske šume	Optimalno provođenje savjetovanja i objava dokumenata!

Izvor: Zbornik radova, Hrvatske perspektive u Europskoj uniji: Šprajc I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb., 2014., str. 388.

6.8. Institucionalna podrška Zakonu o pravu na pristup informacijama

Ključna novina ZPPI jest uspostavljanje neovisnog državnog tijela za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, koji je u tim funkcijama od kraja 2013. zamijenio do tada nadležnu Agenciju za zaštitu osobnih podataka.[33]

Neovisnost institucije osigurana je kroz nekoliko uobičajenih mehanizama:

- ♣ u odnosu na izbor samog povjerenika - izborom od strane Hrvatskog sabora u koji su uključena dva parlamentarna odbora, (ZPPI, čl. 36.), objavom javnog poziva za izbor povjerenika, definiranim uvjetima za izbor, a sukladno čl. 37. st.1. ZPPI koji kaže: *„Za Povjerenika može biti izabrana osoba koja ispunjava sljedeće uvjete:*
  - *hrvatsko državljanstvo i prebivalište na području Republike Hrvatske,*
  - *završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij pravne ili društvene struke,*
  - *najmanje 10 godina radnog iskustva u struci,*
  - *istaknuti stručnjak s priznatim etičkim i profesionalnim ugledom i iskustvom iz područja zaštite i unapređenja ljudskih prava, slobode medija i razvoja demokracije,*
  - *koja nije osuđivana i protiv koje se ne vodi kazneni postupak za kaznena djela za koja se postupak pokreće po službenoj dužnosti,*
  - *koja nije član političke stranke.“*
- ♣ položajem samog povjerenika – državni je dužnosnik s mandatom od 5 godina uz mogućnost reizbora (ZPPI, čl. 36. st. 1.), samostalan i neovisan u radu, s odgovornošću Hrvatskom saboru (ZPPI, čl. 36. st. 4.) i imunitetom (ZPPI, čl. 35. st. 2.), te
- ♣ položajem institucije – Ured povjerenika stručna je služba čije se unutarnje ustrojstvo uređuje Poslovnikom, sredstva osiguravaju u državnom proračunu, a službenici su državni službenici (ZPPI, čl. 39).

[33]Agencija za zaštitu osobnih podataka je pravna osoba s javnim ovlastima, koja samostalno i neovisno obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih ZPPI. Agencija je uspostavljena i djeluje samostalno i neovisno o izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, ne primajući upute i naloge od bilo kojeg državnog tijela, kako je propisano Direktivom 95/46 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.

U samom radu, povjerenik je neovisan – u radu je samostalan i neovisan, dakle samostalno odlučuje u pojedinačnim slučajevima i uređuje svoje poslove, a ima i određene regulativne funkcije, kao što je utvrđivanje Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova informacije te utvrđivanje metodologije za dostavu godišnjih izvješća od strane tijela javne vlasti (ZPPI, čl. 60. st. 3.), kao i elemente organizacijsko menadžerske autonomije - donosi Poslovnik uz potvrdu Hrvatskog sabora, te Pravilnik o unutarnjem redu, a prema čl. 40. ZPPI.

Odgovornost institucije povjerenika za informiranje pravne je prirode - kontrola odluka od strane Visokog upravnog suda, financijske prirode - kao korisnik državnog proračuna podložan je državnoj reviziji i sustavu unutarnjih financijskih kontrola te proračunskoj proceduri, ali i kombinacija političke odgovornosti i odgovornosti za rezultat, s obzirom da povjerenik ponosi godišnje izvješće o provedbi Zakona Hrvatskom saboru.

Tri ključne funkcije povjerenika za informiranje su zaštita, praćenje i promicanje, te su iste podrobnije razrađene u čl. 35. st. 3. ZPPI. U osnovi, tri funkcije obuhvaćaju drugostupanjski postupak, inspekcijski nadzor i sankcioniranje kao zaštitnu funkciju, analizu, istraživanje i izvještavanje kao funkciju praćenja, te edukaciju i promociju prava na pristup informacijama i razvijanje javne svijesti i kulture transparentnosti kao promotivna funkcija.

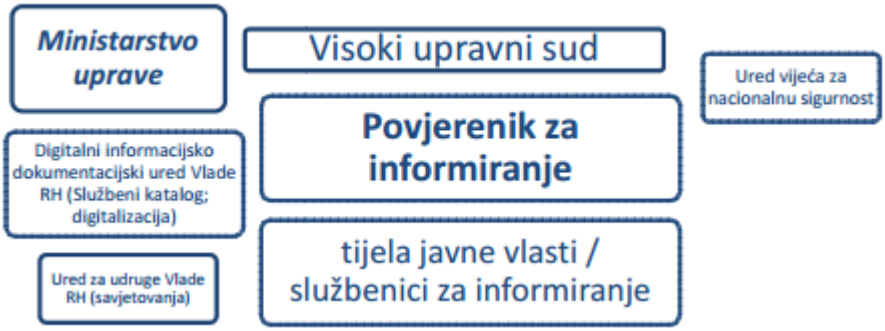
Osim Povjerenika za informiranje dvije su institucionalne razine koje bi trebale osigurati adekvatnu provedbu zakona. Na razini tijela javne vlasti, kojih je oko 6.000, to su sama tijela i njihovi službenici za informiranje koji rješavaju zahtjeve za pristup informacijama i brinu se za provedbu Zakona u svom tijelu. Tijelo javne vlasti obvezno je radi osiguravanja prava na pristup informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: službenik za informiranje). *„Tijelo javne vlasti obvezno je upoznati javnost sa službenim podacima o službeniku za informiranje. Službenik za informiranje obavlja poslove redovitog objavljivanja informacija, sukladno unutarnjem ustroju tijela javne vlasti, kao i rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, unapređuje način obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti, te osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva*

u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih ovim Zakonom. Tijelo javne vlasti dužno je o odluci o određivanju službenika za informiranje izvijestiti Povjerenika u roku od mjesec dana od donošenja odluke o određivanju službenika za informiranje. Povjerenik vodi Registar službenika za informiranje.“(ZPPI, čl. 13.)

Dužni su voditi poseban upisnik o zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama. Na sudskoj razini, to je Visoki upravni sud pred kojim se vodi upravni spor i koji predstavlja sudsku kontrolu odluka. Prekršajni sudovi nadležni su za prekršajni postupak. Povjerenik je nadležno tijelo za pokretanje prekršajnog postupka optužnim prijedlogom odnosno izdavanje prekršajnog naloga. Prekršaji su uređeni čl. 61. i 62. Zakona, a izmjenama ZPPI ukinuta je mogućnost kažnjavanja tijela javne vlasti što se smatralo efikasnim načinom za poticanje primjene zakona, te je pojam odgovorne osobe za prekršaj proširen sa čelnika na osobu čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona. Također, ukinuto je numeriranje pojedinih odredbi Zakona čija je povreda dovela do prekršaja, pa je u osnovi kažnjavanje moguće zbog nepoštivanja rješenja Povjerenika, uništavanja informacije, te nepostupanja po nalogu Povjerenika, onemogućavanja uvida u informacije ili nedostavljanje informacije ili dostavljanje netočnih informacija, onemogućavanje nadzora odnosno neotklanjanje nezakonitosti, nepravilnosti i nedostataka utvrđenih zapisnikom. I korisnik može biti kažnjenj, i to ako kao fizi osoba koja je dobila informacije za ponovnu uporabu te informacije koristi suprotno uvjetima (Musa, 2016.).

Osim tog vertikalnog institucionalnog okvira, u provedbi Zakona sudjeluju Ministarstvo uprave koje izrađuje podazkonske akte te segmentima – Digitalni informacijsko informacija u digitalnom obliku, te savjetovanja u državnoj upravi. K tome, UVNS ima ulogu u procesu odlu klasificiranih informacija.

Tablica 6- Institucionalni okvir za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama



Izvor: Musa A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama, u: Arbutina H., Rogić Lugarić T., Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016., str. 39.

7. Sudska praksa

7.1. Primjer 1. –Presuda VUSRH Broj: UsII-63/2014-11[34]

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u upravnom sporu tužitelja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, protiv tužene Povjerenice za informiranje, u predmetu prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 11. rujna 2014.

p r e s u d i o j e:

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenice za informiranje od 21. svibnja 2014., te se odbacuje prijedlog tužitelja za odgodnim učinkom tužbe.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem poništeno je rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave od 30. prosinca 2013. godine (točka I. Izreke rješenja). Podnositelju zahtjeva xxx odobren je pristup zatraženim informacijama – zapisnicima sa svih sjednica Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave održanih od stupanja na snagu navedenog Zakona, pa do dana odlučivanja o njegovom zahtjevu (točka II. Izreke rješenja). Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabavenaloženo je da u roku osam dana od dana primitka tog rješenja postupi sukladno točki II. Izreke rješenja (točka III. Izreke rješenja). Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM) osporila je navedeno rješenje pravovremenom tužbom predlažući prije svega odgodni učinak iste us smislu odredbe čl. 26. st. 2. Zakona o upravnim poslovima, iz razloga neprovedivosti rješenja s obzirom da je cijeli spis predmeta, zajedno s informacijom koja je predmet postupka, dostavljen Povjerenici za informiranje u postupku u žalbi protiv rješenja xxx koji se vodio od 15. veljače 2014. Samo rješenje osporava u cijelosti iz razloga bitne povrede pravila upravnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Naglašava da je DKOM samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u postupcima javne nabave, davanje koncesije i odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Sve su odluke javno dostupne s obzirom na objavu na internetskim stranicama na adresi xxx, čime se udovoljava odredbi članka 10. st. 1. točke 8. ZPPI, u pogledu obveze objave zapisnika i zaključaka sa službenih sjednica. Međutim, s obzirom na odredbu članka 171. st. 1 Zakona o

[34]VSRH, Sudska praksa, Broj: Uzz 7/12-5, https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr., (20.06.2016.)

javnoj nabavi sjednice DKOM nisu javne pa tužitelj drži da se ograničenje iz navedene odredbe proteže i na sjednice održane u smislu odredbe čl. 15. stavka 1. i 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. To iz razloga što se pravna pitanja u radu vijeća i ujednačavanje prakse vijeća Komisije odnosi na konkretne žalbene predmete slijedom čega zaključuje da zapisnici i sa tih sjednica nisu javni. Nadalje upozoreava da se pravna shvaćanja prihvaćaju većinom glasova i obavezno za sva vijeća pa nije potrebno da jsvnost znade na koji način su glasali pojedini članovi. S obzirom na izloženo, zbog pogrešno utvrđenih činjenica i nedovoljno sagledanih argumenata drži da je tuženik izveo pogrešne zaključke kako ne postoji zakonsko ograničenje iz čl. 15. st. 2. točke 7. ZPPI., povrijeđen je zakon na štetu tužitelja, te predlaže da Sud tužbeni zahtjev uvaži i poništi osporeno rješenje te odredi odgodni učinak tužbe do pravomoćnog rješavanja predmeta stvari.

Tužbeno tijelo u svom odgovor, dostavljajući spise predmeta, protivi se tužbi pozivom na razloge osporenog rješenja s prijedlogom rješavanja predmetne stvari.

Odgovor na tužbu podnio je i u svojstvu zainteresirane osobe xxx, opširno i obrazloženo se protiveći tužbi i tužbenom zahtjevu. U odnosu na prijedlog za odgodnim učinkom tužbe do pravomoćnosti odluke upućuje na odredbu članka 26. stavka 1. posljednja rečenica ZPPI. Navode tužbe vezane uz tajnost glasovanja smatra deplasiranim jer način na koji su članovi DKOM glasovali nije ni od kakvog interesa za potrebe njegovog stručnog i znanstvenog rada, pa mu je tužitelj mogao dostaviti zapisnike u anonimiziranom obliku, te predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Odgovori tuženog tijela i zainteresirane osobe xxx dostavljeni su tužitelju na očitovanje u smislu članka Zakona o upravnim sporovima - *TUŽBENI ZAHTJEV NIJE OSNOVAN.*

Prilikom donošenja odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva Sud je razmotrio sva pravna i činjenična pitanja te je ocijenio da je Povjerenica za informiranje iz utvrđenih činjenica izvela pravilan zaključak te pravilno primijenila materijalni propis poništivši osporeni akt tužitelja. Pritom je Sud izvršio uvid u cjelokupni spis predmeta i priložene dokaze, a s obzirom da je sporna samo primjena prava te kao stranke nisu zahtjevale održavanje rasprave Sud je konkretni spor riješio temeljem odredbe članka 36. točke 4. ZUS.

Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba xxx, zahtjevom od 24. prosinca 2013. zatražila pristup informacijama, odnosno dostavu zapisnika sa svih sjednica DKOM održanih temeljem čl. 15. stavka 1. i stavka 3. Zakona o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: ZDKOM) održanih od stupanja na snagu navedenog Zakona 23. veljače 2013., pa do dana odlučivanja o zahtjevu. Naveo je da su mu informacije potrebne radi izrade znanstvenostručnog rada u području javne nabave, odnosno radi održavanja seminara u sustavu izobrazbe u području prava javne nabave. DKOM je odbio zahtjev pozvavši se na odredbe članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI nalazeći da su ispunjeni uvjeti za ograničenje pristupa informacijama u ostalim slučajevima utvrđenim Zakonom. Podnositelj zahtjeva je osporio navedeno rješenje žalbom ističući razloge vezane uz pogrešnu primjenu materijalnog prava, navodeći kako se zakonsko ograničenje iz članka 171. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi ne može poistovjetiti i proširiti na odlučivanje Državne komisije u sastavu i u predmetu odlučivanja po članku 15. stavku 1. i 3. ZDKOM. Osporenim rješenjem prihvaćena je žalba zainteresirane xxx osobe te je odlučeno kako je uvodno navedeno. Dakle, sporno je u predmetnoj stvati ima li osnove u Zakonu za ograničenje pristupu informacijama koju je tražio podnositelj pozivom na odredbu članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI. Odredbom članka 15. ZPPI propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji, među ostalim, prema stavku 2. točke 7., u ostalim slučajevima utvrđenim Zakonom. Tuženo tijelo se pozvalo na odredbu članka 171. ZJN koja u stavku 1. propisuje da u žalbenim postupcima Državna komisija odlučuje na sjednicama vijeća koje nisu javne. Prema odredbi članka 13. u stavku 1. ZDKOM, DKOM u žalbenim postupcima donosi odluke u sjednicama vijeća. Prema stavku 2. istog članka Zakona, ustrojavaju se tri vijeća koja se sastoje od po tri člana Državne komisije. Daljnim odredbama istog članka Zakona propisan je način rada i sastav komisije, a način donošenja odluka o žalba,ma propisan odredbom članka 14. istog Zakona. Članak 15. istog Zakona određuje način ujednačavanja postupanja i prakse DKOM, pa stavak 1. propisuje da će predsjednik DKOM sazvati sjednicu komisije na kojoj će razmotriti sporna pitanja sa ciljem ujednačavanja postupanja i prakse komisije na kojoj će razmotriti nejednako postupanje, postupanje protivno propisima te odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu komisije ili odstupanje od ustaljene prakse. Prema stavku 2. istog članka Zakona, pravno shvaćanje prihvaćeno na sjednici većinom glasova svih članova komisije obavezno je za sva vijeća i članove tijela. Prema stavku 3. istog članka Zakona, kada u određenom žalbenom predmetu

vijeće donese odluku koja odstupa od pravnog shvaćanja ili ustaljene prakse, predsjednik DKOM može odrediti da se zastane s dostavom odluke i da se razlike rasprave na sjednici komisije, te ako u tom slučaju sjednica zauzme shvaćanje protivno donesenoj odluci, vijeće koje je donijelo odluku dužno je o predmetu ponovno odlučivati pridržavajući se prihvaćenog pravnog shvaćanja. Imajući na umu citiranu odredbu ZDKOM i prethodno navedenu odredbu članka 171. ZJN Sud se priklanja stanovištu Povjerenice za informiranje da se ograničenje propisano ZJN odnosi samo na rad žalbenih vijeća, a ne na rad DKOM kada postupa u svojstvu tijela koje u punom sastavu odlučuje o ujednačavanju postupanja i prakse komisije. Iako je ujednačavanje prakse i postupanja navedenog tijela posljedica odlučivanja o pojedinačnim, konkretnim žalbenim postupcima, ograničenje javnosti pri radu žalbenih vijeća DKOM-a ne može se primijeniti na sjednice DKOM-a održane u smislu članka 15. stavka 1. i stavka 3. ZDKOM-a. Ovo prvenstveno iz razloga što se, u pravilu, iznimke striktno tumače jer njihova proširena primjena može dovesti do proizvoljnog tumačenja volje zakonodavca i narušavanja pravne sigurnosti. Ovdje se zakonodavac ograničio na tajnost rada žalbemog vijeća pa nema osnove za širenje tog tumačenja na rad DKOM-a u drugom sastavu. To, tim više, nakon uvida u uskraćenu informacijuSud ostaje u uvjerenju da ns postoji opasnost po zaštićene interese s obzirom na strukturu i sadržaj uskraćene informacije koji se ničim ne može povezati s konkretnim žalbenim predmetom.

S obzirom na izloženo, ocjenjuje se, *nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa,* pravilnim stanovište Povjerenice za informiranje da *ne postoje razlozi za ograničenje pristupa informaciji* radi zaštite interesa iz članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI, te da u konkretnoj stvari javni interes ne bi bio povrijeđen dostupnošću zapisnika sa sjednice DKOM-a održane radi ujednačavanja postupanja i prakse tog tijela. Slijedom svega iznesenog, *tužbeni se zahtjev odbija* kao neosnovan u smislu odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a. Odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI propisano je da tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem pristup informaciji omogućen, pa je u tom smislu prijedlog tužitelja odbačen pozivom na odredbu članka 26. stavka 2. a u svezi sa člankom 65. stavka 1. ZUS-a.

7.2. Primjer 2 - Presuda Ustavnog suda RH, Broj: U-III-661/2014[35]

Ustavni sud Republike Hrvatske, u Drugom vijeću za odlučivanje o ustavnim tužbama, u sastavu sutkinja Snježana Bagić, predsjednica Vijeća, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Davor Krapac, Ivan Matija i Duška Šarin, članovi Vijeća, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Petar Marija Radelj iz Zagreba, na sjednici održanoj 1. listopada 2015. jednoglasno je donio

O D L U K U

Ustavna tužba se odbija.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnio je Petar Marija Radelj iz Zagreba, u kojoj tvrdi da su mu presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: UsII-103/2013-5 od 9. siječnja 2014. povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom Republike Hrvatske "Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14..

Presudom Visokog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev podnositelja za poništenje rješenja tužene Agencije za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu: AZOP) klasa: UP/II-008-04/13-01/317, urbroj: 567-06/05-13-06 od 24. listopada 2013. i za oglašivanje ništavim rješenja Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, klasa: UP/I-004-01/13-01/00002, urbroj: 533-01-13-0002 od 27. kolovoza 2013.

Za potrebe ustavnosudskog postupka, a na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske "Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: UsII-103/2013.

[35]Ustavni sud RH, U-III - 661 / 2014, http://www.usud.hr., (25.06.2016.)

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

2. Uvidom u pribavljeni spis, osporene akte i drugu dokumentaciju koja se u njemu nalazi, razvidno je sljedeće:

- podnositelj je prvostupanjskom upravnom tijelu, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta (u daljnjem tekstu: MZOS) 27. kolovoza 2013. podnio zahtjev za pristup informacijama u svezi s Preporukom Pravopisa od 31. srpnja 2013. tražeći očitovanje o pravnom statusu navedene Preporuke, zatim podatak o tome koga navedena Preporuka obvezuje te ukoliko koga obvezuje, koja inačica Pravopisa je obvezujuća i po kojoj pravnoj osnovi,
- MZOS je rješenjem klasa: UP/I-004-01/13-01/00002, urbroj: 533-01-13-0002 od 27. kolovoza 2013. *odbio zahtjev podnositelja s obrazloženjem da se tražena informacija ne smatra informacijom u zakonskom smislu,*
- AZOP je rješenjem klasa: UP/II-008-04/13-01/317, urbroj: 567-06/05-13-06 od 24. listopada 2013. *odbila žalbu podnositelja* izjavljenu protiv rješenja MZOS kao neosnovanu, s *obrazloženjem da se navedeni zahtjev ne može klasificirati pod zakonsku definiciju informacije* prema članku 5. točki 3. Zakona o pravu na pristup informacijama "Narodne novine" broj 25/13., u daljnjem tekstu: ZoPPI,
- Visoki upravni sud presudom broj: UsII-103/2013-5 od 9. siječnja 2014. *odbio je tužbeni zahtjev* podnositelja kao neosnovan jer se podatak kojeg je zatražio od MZOS ne može klasificirati pod zakonsku definiciju informacije sukladno odredbi članka 5. točke 3. ZoPPI-a.

U obrazloženju presude Upravnog suda istaknuto je:

Imajući u vidu podatke spisa predmeta dostavljene Sudu uz odgovor na tužbu, a posebice sadržaj zahtjeva tužitelja, kao i odredbu članka 5. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, tužiteljev zahtjev ne predstavlja traženje informacije sukladno naprijed navedenoj odredbi Zakona. Naime, Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je s ciljem da se svim fizičkim i pravnim osobama putem javnosti djelovanja tijela javne vlasti omogući i osigura ostvarivanje prava na pristup informacijama onda kada te osobe bez navedenog zakona to ne bi mogle ostvariti, a kako tužitelj traži tumačenja i mišljenja vezana uz Preporuku Pravopisa od 31. srpnja 2013. to osnovano *tuženo tijelo zaključuje da se ne radi o informaciji kakvu ima u vidu Zakon o pravu na pristup informacijama koji pretpostavlja pristup, već gotovoj i postojećoj informaciji o čemu se u konkretnom slučaju ne radi."*

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA

3. *Podnositelj* je u ustavnoj tužbi iscrpno analizirao pojam informacije u hrvatskom i drugim pravnim poretcima, stavljajući težište ustavne tužbe na teorijsku raspravu o pojmu i sadržaju "informacije" te *između ostalog navodi*:

- U pravnom poretku u kojem sudovi sude na osnovi Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih vrjedećih izvora prava nije prihvatljivo da tijela državne vlasti izvrću smisao pojma *informacije* koji je ustavna kategorija i da sude apstrahirano od Ustava,
- Pojam informacije u hrvatskom pravu i hrvatskom jeziku ima ustaljeno značenje. Isključivo materijalističko razumijevanje informacije suprotno je sadržaju pojma i prava na pristup informacijama. To nedvojbeno proizlazi iz zakonske definicije informacije u članku 5. točki 3. ZPPI,
- Ni prirodno, ni filološko (literalno), ni uobičajeno (uzualno), praktično, svakodnevno, ni strogo stručno, ni ustaljeno pravno (juridičko) značenje riječi informacija, ni usko, strogo ili striktno, ni široko ili blago, ni razjašnjavajuće, ni obuhvatno ni eksplikativno tumačenje instituta informacije, ni zakonsko (legalno) određenje informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI ne potvrđuju da informacija mora biti prethodno materijalizirana niti da pristup informacijama znači samo dobivanje preslike od ranije gotove informacije,
- Zakon o pravu na pristup informacijama ne može se tumačiti izolirano od odredbe članka 46. Ustava,
- Činjenica da Zakon o sustavu državne uprave nalaže davanje informacija (čl. 77. st. 2. i 4.), a istodobno ne propisuje pravne lijekove za njegovo ostvarenje. Činjenica je i da Zakon o pravu na pristup informacijama s jedne strane nije ukinuo članak 77. Zakona o sustavu državne uprave koji obvezuje državna tijela da daju podatke, obavijesti, upute i stručnu pomoć (77/2), tj. da daju informacije (77/4), a s druge strane da je on popunio pravnu prazninu, tj. osigurao je pravne lijekove za slučaj uskrate traženih informacija ili ogluhe na njihovo zahtijevanje,
- Dakle, samo je stalno vraćanje ustavnim načelima i pravima iz članaka 38. i 46. Ustava ključ za pravilno tumačenje prava i upravne prakse u ovom i drugim tuženikovim predmetima,
- Neosnovana je, ničim potkrijepljena i nedokazana tvrdnja Povjerenice za informiranje da iz pravnoga okvira proizlazi kako se zakonima koji uređuju pristup informacijama ne može obuhvatiti područje odnosa državne uprave s građanima, kao što su komuniciranje,

usmjeravanje, davanje odgovora na upite i objašnjenja. Članak 77. stavci 2. i 4. Zakona o sustavu državne uprave određuje upravo suprotno, da tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave i kada će to davanje informacija uskratiti. A Zakon o sustavu državne uprave obvezna literatura iz kolegija Upravno pravo,

- ♣ Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta uskratilo je javnosti dužnu informaciju o pravnoj osnovi, pravnoj naravi i obvezatnosti svoje Preporuke, pa ostaje dvojba o tomu kakvu pravnu snagu ona ima.

Podnositelj smatra da su mu osporenom presudom povrijeđena prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 38. stavcima 3. i 4. i člankom 46. Ustava. Predlaže da Ustavni sud zauzme pravno shvaćanje o dosljednosti pojma informacije iz članka 38. stavaka 3. i 4. Ustava, ukine osporenu presudu i predmet vrati na ponovni postupak. Alternativno predlaže odbijanje ustavne tužbe i utvrđenje da Hrvatski sabor nije donio zakon za provedbu ustavnog jamstva prava na pristup informacijama.

IV. OCJENA USTAVNOG SUDA

4.Iako podnositelj nije izrijekom naveo povredu prava na pravično suđenje, budući da to proizlazi iz sadržaja ustavne tužbe, ista je razmotrena s aspekta povrede ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Navedeni članak Ustava glasi: *Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima.*

Člankom 29. stavkom 1. Ustava zajamčeno je pravo na pravično suđenje. Sadržaj tog ustavnog prava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja pa Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji je podnositelju osiguravao pravično suđenje. U konkretnom slučaju, podnositelj je pokrenuo upravni spor pred nadležnim Visokim upravnim sudom radi prava na pristup informacijama.

Visoki upravni sud je tužbeni zahtjev podnositelja *odbio,* ocijenivši da je tijekom prethodnog upravnog postupka činjenično stanje pravilno utvrđeno, te je pravilno primijenjeno mjerodavno

materijalno pravo, posebno ističući da u ovoj upravnoj stvari ne postoji prethodno pitanje, jer pitanje temeljem kojeg propisa treba riješiti određenu upravnu stvar - prema ZoPPI-u ili prema Zakonu o sustavu državne uprave, op. Ustavnog suda, ne smatra se pravnim pitanjem koje čini samostalnu pravnu cjelinu bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti određenu upravnu stvar.

Tijekom ustavnosudskog postupka, Ustavni sud je utvrdio da *podnositelju nije povrijeđeno ustavno pravo na pravično suđenje.* Naime, u konkretnom slučaju, Visoki upravni sud je provodeći postupak po tužbi podnositelja postupao sukladno mjerodavnim zakonskim odredbama Zakona o upravnim sporovima "Narodne novine" broj 53/91., 9/92. i 77/92. Također, Visoki upravni sud je, odbijajući tužbu podnositelja, za svoja utvrđenja dao jasne razloge u skladu s mjerodavnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, očitujući se pritom o svim bitnim tužbenim navodima.

Stoga, sagledavajući postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku kao jedinstvenu cjelinu, Ustavni sud utvrđuje da je isti vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje.

5.Ustavni sud utvrdio je da prigovori podnositelja vezani uz članke 14. stavak 2., 38. stavke 3. i 4. i članak 46. Ustava, na način kako su postavljeni u ustavnoj tužbi, te u mjeri u kojoj bi u okolnostima konkretnog slučaja osporene presude mogle utjecati na ostvarivanje sadržaja tih ustavnih normi, *ne upućuju na mogućnost povrede ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom.*

6.Slijedom navedenog, na temelju članaka 73. i 75. Ustavnog zakona, Ustavni sud odlučio je kao u izreci odluke.

8. ZAKLJUČAK

Dostupnost informacijama tretira se kao osnovno ljudsko pravo. Pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od temeljnih ljudskih prava koje je zaštićeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama kao i Konvencijom o pristupu informacijama, međunarodnim ugovorima i odredbama Ustava Republike Hrvatske. Pravo na pristup informacijama razlikuje se od ostalih prava vezanih za slobodu informiranja jer štiti aktivno sudjelovanje vlasnika tog prava koji ima pravo tražiti informaciju, a ne pasivno je čekati. Pravo na traženje informacije znači preuzeti inicijativu, biti aktivan i jednak u tom pravu. Pravo na pristup informacijama ima svoj povijesni razvoj, počevši od najstarijeg Zakona o slobodi informiranja koji je usvojen 1766. godine u Kraljevini Švedskoj pa sve do Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine u Francuskoj. Intenzivne zakonodavne aktivnosti na području prava na pristup informacijama započinju krajem 19. stoljeća u srednjoj i istočnoj Europi. Jačanjem institucija civilnoga društva tijekom šezdesetih godina prošloga stoljeća, te donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama 1966. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, pravo na pristup informacijama doživljava svoj puni zamah. Pravo na pristup informacijama u 21. stoljeću posebnim je zakonima reguliralo oko devedeset država. ZPPI predstavlja bitan element u sustavu osiguranja transparentnog i javnog djelovanja vlasti i uprave u suvremenom demokratskom okruženju. Dostupnost informacija građanima nužna je ne samo radi toga da građani nadziru vlast ili da temeljem informacija kojima ostvare pristup formiraju stavove te slijedom toga vrše političke izbore na različitim razinama, već i zato da građani informacije od javnog interesa koriste u donošenju odluka od svakodnevnog značaja. U Republici Hrvatskoj je 2003. usvojen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama, te je započela njegova provedba, ponekad s više, a ponekad s manje uspjeha, ali uvijek praćena interesom javnosti, posebice udruga civilnog društva. Kritike na račun pravnog okvira kao i institucionalne podrške njegovoj provedbi doveli su do izmjena Zakona 2010., odnosno 2011., a 2013. i do donošenja novog Zakona o pravu na pristup informacijama, koji je noveliran u srpnju 2015. Pravo na pristup informacijama je neraskidivo povezano s konceptom otvorene vlasti, prema kojemu je vlast obvezna sukladno javnom karakteru svoga djelovanja, pravodobno, potpuno i točno informirati javnost o svojim aktivnostima kao i redovito objavljivati informacije. Zakon kojim je u Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama uređeno i ozakonjeno, odgovara modernim tendencijama da se

demokratizacijom širi definicija i korpus prava, pa tako i donedavno nepoznato pravo na pristup informacijama danas postaje sveprisutno, kao i činjenici da globalizacijom prava dobiva najširi krug titulara, pa se sve manje govori o zainteresiranim subjektima, a sve više o građanima ili osobama uopće. Urediti rad vlade, vlasti, uprave i javnog sektora u ovom pogledu znači valjano koordinirati polje prava koje se nalazi negdje između slobode govora, slobode medija i slobode izražavanja. Danas to više nije samo zahtjev odgovornosti prema vlastitim državljanima već i pretpostavka modernosti i demokratičnosti, čak i u smislu političkih kriterija procjene koje, primjerice, koristi Vijeće Europe, OESS, OECD, Europska unija. Tako sagledavati stvar upućuje na to da Zakon koji smo dobili, kojeg valja koristiti i popravljati, toliko stubokom mijenja odnose snaga vlasti i građana da ovime demokracija doista može postati vrlo praktičan sustav čiji će mehanizmi ljudima biti korisni lokalno, stručno, u svim onim segmentima koji oni smatraju presudnim za svoj život.

LITERATURA

Stručna literatura:

1. Kovačec D., Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva, 2006.
2. Odić,N.,Galović,R.,Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu,2015.
3. Kregar J., i dr., Regulacija prava na pristup informacijama, Publikacija, 2003.
4. Musa A., Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama, u: Arbutina H., Rajko A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014.
5. Rogić Lugarić T., Zbornik radova, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2016.
6. Tropina Godec Ž.,: HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA, Informiranost građana i slobodan pristup informacijama,HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 9., br. 2., 2009.
7. Tufekčić A., Kordić M., Pravo na pristup informacijama u knjižnicama u hrvatskoj i svijetu, Pravni vijesnik god. 30 br. 2, 2014.
8. Basta Đ. (2014), Praksa Europskog suda za ljudska prava – pravo pristupa informacijama, Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (Pritužba br. 48135/06)
9. Šprajc I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2014.
10. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14
11. Konvencija za zaštitu ljudskih prava s protokolima 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13, 14 - vrijedi od 10.06.2010., MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
12. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, 144/10, 37/11, 77/11 - na snaza od 23.10.2003. do 08.03.2013.
13. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15 - na snazi od 09.08.2015.

14. Opća skupština Ujedinjenih naroda, Rezolucija 59/1, 14. prosinca 1946.
15. OPĆA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA, usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda rezolucijom br. 217 /III 10. prosinca 1948. godine, NN – MU 143/09
16. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša - *Aarhuška konvencija*, NN – MU 1/07, konvencija je stupila na snagu 25. lipnja 2007. NN – MU 7/08.
17. *Vijeće Europe, Konvencija o pristupu službenim dokumentima - Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. Konvencija je usvojena u Tromsøu u lipnju 2009.
18. Pročišćene inačice Ugovora o EU i Ugovora o funkcioniranju EU, 2010/C 83/01, Ugovor o funkcioniranju EU
19. Povelja o temeljnim pravima Europske Unije, OJ 2010/C 83/02.
20. Uredba o pristupu službenim dokumentima 2001., EZ/1049/2001.
21. Direktiva 2003/98/EZ, 2013/37/EU
22. Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu javnosti informacijama o okolišu
23. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, stupio na snagu 7. studenog 2003.
24. Zakon o pravu na pristup informacijama , NN 25/13, stupio na snagu 8. veljače 2013.
25. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
26. Zakon o sustavu državne uprave, pročišćeni takst zakona, NN 150/11, 12/13
27. Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07, 86/12
28. Zakon o zaštiti tajnosti podataka, NN 108/96
29. VSRH, Sudska praksa, Broj: Uzz 7/12-5, https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr., (20.06.2016.)
30. Ustavni sud RH, U-III - 661 / 2014., http://www.usud.hr., (25.06.2016

POPIS ILUSTRACIJA

Tablica 1 - Faze u razvoju prava na pristup informacijama u Hrvatskoj 20
Tablica 2 - Podaci o službeniku za informiranje 28
Tablica 3 - Objava informacija iz čl. 10. i 12. ZPPI 39
Tablica 4 - Provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću 40
Tablica 5- Institucionalni okvir za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama 44