

Sadržaj

Predgovor	-	4
Pravo na pristup informacijama: što je to?	-	8
Kako sagledavati pravo na pristup informacijama?	-	11
Pravo na pristup informacijama u povijesnom kontekstu	-	13
Kako je došlo do usvajanja Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj?	-	15
Zakon o pravu na pristup informacijama u kontekstu izvora hrvatskog pravnog sustava	-	17
Analiza strukture Zakona o pravu na pristup informacijama	-	19
Zakon o pravu na pristup informacijama i njegovi osnovni nedostaci	-	44
Zaključno o pravu na pristup informacijama	-	46
Tekst Deklaracije "Javnost ima pravo znati"	-	48
Tekst Zakona o pravu na pristup informacijama	-	52
Tekst Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama	-	62



REGULACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Predgovor

Predgovori jednoj skromnoj publikaciji o pravu na informiranje ne mogu se ticati svih važnih već samo nekih napomena koje danas smatramo najvažnijima. To su: zahtjev da vlast treba biti otvorena; građani imaju pravo znati kako djeluju javne institucije, o čemu odlučuje, kako se i zašto odlučuje te tko je odgovoran. To je njihovo pravo, ali i dužnost javne vlasti koja treba biti otvorena i aktivno se truditi da sve probleme, mogućnosti i uspjehe podjeli s građanima. Pravo javnosti je znati, dužnost vlasti je biti otvorena, zakonita i legitimna, odgovorna i uspješna.

Nekad smo živjeli u kulturi tajnosti. Postojale su teme o kojima se nije govorilo. Netko se takvih tema bojao, većina je jednostavno šutjela ili prihvaćala poslušno i mehanički podjelu na dozvoljena i zabranjena pitanja. Ipak, nije sve izgledalo tako strogo. Postojale su javne rasprave, slobodne novine i hrabri novinari, povremene demonstracije i snažne ličnosti disidenata, glasnih frakcijskih manjina, rituali kritike (u granicama «bez kritizerstva»). Postojala je ideja da neki avangarda znaju, trebaju znati, više od ostalih. Takva ograničena i upravljana demokracija nije bila ni učinkovita ni slobodna. Načela slobode ne priznaju takve rituale, a demokracija pretpostavlja ravnopravnost i jednakost građana. Na demokratske revolucije ljude nije pokretalo samo siromaštvo i bijeda već i želja da vlast bude otvorena, da u njoj sudjeluju.

Takva vlast nije bila dobra jer nije bila uspješna. Ona nije poštivala neotuđiva ljudska prava. Bila je skupi ideološki projekt. Ne želimo se upustiti u ideološke rasprave. Zatvorena vlast, noćobdijaska država (izraz *Nachtwächterstaat* pomalo se zaboravio!), u kojoj su građani podanici spada u prošla stoljeća. Država javnih službi, tvorevina sretnog kraja 20. stoljeća, građane je postavila u položaj korisnika javnih službi i kritičnog političkog subjekta. No danas ni to nije dovoljno. Vlast treba biti odgovorna. Vlast se vrši u ime i radi građana. Ona nije vlasništvo već obveza. Građani imaju pravo znati što se u njihovo ime radi, zašto i kako se odlučuje. Oni koji obnašaju javne dužnosti vlada - trebaju djelovati javno i otvoreno.

Tko se bavi političkom znanosti, upravom ili sociologijom vlasti zna da nije uvijek tako. Institucije koje trebaju jamčiti prava građana i korisnika službi temelje se na otvorenoj vlasti. Vremenom su ljudi pronašli cijelu paletu mogućnosti ograničavanja vlasti, niz organizacijskih i funkcionalnih. Podjela vlasti, decentralizacija, izbori, neposredno odlučivanje, referendum, strogo načelo zakonitosti. Svaka vlast kvari, pa je bolja ona koju se ustavom i institucijama ograniči. To u novom dobu komunikacijskih mreža nije dovoljno. Građani trebaju biti informirani. Inače nisu subjekti političke komunikacije i javnog mnijenja. Trebaju imati pravo znati sve što, kao podatak, znanje ili drukčiju informaciju, ima javna vlast. Javna vlast kao pojam proteže se na sve službe u korist građana.

Pravo građana *znati* i dužnost javne vlasti *osigurati* temelj su ustroja modernog poretka javne uprave. To su načela organizacija koja jamče da uprava neće biti birokracija, da će javna vlast poštivati interese građana, biti racionalna, skromna i bez nepotrebnog troška, da će odgovarati za rezultat, a ne prebacivati odgovornost na povremene izbore. Nažalost, ako smo i izašli iz kulture tajnosti - a ne bi nas smjele zavarati izmjene pravila, zakona i imena institucija i znakovlja još nismo u poretku odgovorne i učinkovite uprave, još nismo u participativnoj političkoj kulturi i javnoj upravi koja je partner i suradnik građanima.

Rad na pisanju zakona počeli smo uz tri važne okolnosti:

a) Na pisanje ove brošure nisu nas naveli opisani teorijski razlozi već **sasvim praktične pobude**. Hrvatska uprava je skupa, zatvorena prema javnosti i građanima, netransparentna u postupcima, planovima i troškovima. Ima manjak odgovornosti i višak ljudi odabranih mimo stručnih kriterija. Prema civilnom društvu pokazuje nepotreban zazor, izbjegava partnerstvo i suradnju. Postoji više radi sebe nego radi građana. Posebno treba istaknuti zbrku koja vlada u razlikovanju prava na slobodu izražavanja, prava novinara da izbjegnu cenzuru sloboda medija i slično. Zapravo, aktivnost na pisanju zakona započela je, i bila otežana, baš takvim nesnalaženjima. Okupljanje udruga započelo je tim praktičnim, a ne povijesnim razlozima, teorijskim argumentima ili političkom ideologijom. Nitko bolje ne može prepoznati važnost i značaj slobodnog pristupa informacijama od onih koji se bore za ljudska prava i interese pojedinaca kojima treba zaštita njihovih prava. Deklaracija «Javnost ima pravo znati» napisana je lako, iako su njeni inicijatori i potpisnici predstavnici sasvim različitih udruga. Opći interes svih je imati otvorenu vlast.

U tom smislu središnje mjesto aktivnosti imao je Hrvatski helsinški odbor (HHO), a osobite zasluge imaju prof.dr. Žarko Puhovski, Milena Gogić i Tin Gazivoda.

U knjizi nedostaje objašnjenje šireg konceptualnog okvira i komparativnih istraživanja, no za one koji žele znati više upućujemo na knjigu «Open government»¹ i www.privacyinternational.org.

b) Donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama jedna je od mjera koje su poduzele mnoge reformske zemlje. Iza velikog povećanja broja zakona koje reguliraju navedeno pitanje stoji, ne samo veliki politički i pravni interes, već i organizirana aktivnost na ujednačavanju zakona i pravne prakse njihove primjene. U suradnji s «Article 19», «Justice Initiative», Hrvatskim novinarskim društvom i drugima, održano je više međunarodnih skupova - regionalna konferencija o pravu na pristup informacijama u ožujku 2003. godine, seminar pod nazivom «Pravo javnosti da zna - prema usvajanju Zakona o pravu na pristup informacijama» u svibnju 2003. godine, «Regulacija prava na pristup informacijama» u listopadu 2003. godine, te skup pod nazivom «Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama - mehanizmi pravne zaštite» u veljači 2004. godine.

Na taj je način stvorena potrebna atmosfera u korist donošenja zakona i, što je važnije, prikupljeno potrebno znanje i iskustvo o pisanju i primjeni tog akta. Posebnu zahvalnost u tome dugujemo Helen Derbishire, Davidu Banisaru, Mariu Oetheimeru te engleskim, bugarskim, slovačkim i slovenskim kolegama. Uostalom, za Transparency International Hrvatska projekt slobodnog pristupa informacijama, kojeg financiraju finska vlada i Otvoreno društvo Hrvatska, jedan je od ključnih pravaca aktivnosti.

c) Trebali bi biti zadovoljni i ponosni činjenicom da je skupina nevladinih udruga i stručna skupina autora zakona uspjela izboriti donošenje zakona u Hrvatskom saboru. To je rijedak primjer. Doista, možemo biti zadovoljni odnosom koalicijske vlade, osobito ministara Antuna Vujića i Ingrid Antičević-Marinović prema našoj inicijativi. Vlada je prijedlog zakona djelomično izmijenila, nažalost ispustivši neke ključne odredbe, o čemu će više riječi biti u tekstu. Osobito smo zahvalni i zastupniku Jozi Radošu koji je pokazao visok stupanj interesa i zalaganja za ovaj zakon.

Zakoni ne smiju biti samo slova na papiru. Oni su okviri djelovanja javnih tijela. Oni pokreću, vode i usmjeravaju djelovanje javne vlasti, oni su temelj prava građana prema državi i javnoj vlasti. U Republici Hrvatskoj, kažu, postoji problem nesuglasja između zakona i njihove provedbe, izostaje implementacija. Trenutkom donošenja zakona prestaje interes - a i odgovornost političkih vrhova za njegovu sudbinu. To nije dobro, nije opravdano i nije u redu. Zakoni u provedbi ne trebaju samo ciljeve i namjere, već i ljude, materijalna sredstva i druge pretpostavke. Materijalna sredstva nisu samo zgrade i plaće, već i ulaganja u ljude, njihovo znanje, nagrađivanje

¹ *Open Government: Fostering Dialogue With Civil Society, OECD, 2003 ili koristan prijevod slične brošure «Građani kao partneri», OECD, (prijevod «Oksimoron»), 2004.*

uspjeha i sankcije za nerad i neuspjeh. Reći da ne rade institucije onda zapravo znači da one nemaju sposobno vodstvo, materijalne pretpostavke i sredstva djelovanja. Izgradnja institucija ne pretpostavlja logiku pukog zakonodavnog okvira već političku volju provedbe, dakle pametne i stručne ljude, materijalna sredstva, vrijeme i sustavan napor, odgovorne zakonodavce i dobru vlast. Politička volja nije naznaka opće namjere već odgovornost za provedbu zakona.

Svjesni smo da hrvatska javna uprava nije spremna za primjenu modernih zakonskih rješenja. Znamo da nije lako prihvatiti obveze, terete i odgovornost. Zato smo predlagali duge rokove primjene, amandmane na zakon, suradnju na njegovoj primjeni. Nudimo pomoć i partnerstvo, tehničku ekspertizu i edukaciju službenika. Pokušali smo organizirati stručnu raspravu za saborske zastupnike. Za sada ne možemo biti zadovoljni suradnjom niti stavom da primjena zakona nije prioritet. *Lex dura sed lex* zakone treba poštivati, i to prije svega mora poštovati i javna vlast. Takvu obvezu posebno spominju dokumenti u kojima se ocjenjuje podobnost Republike Hrvatske da postane članicom Europske unije.

Nismo stajali skrštenih ruku već smo nizom seminara, okruglih stolova, lobiranja uz suradnju s drugim udrugama, pa i ponudom suradnje novoj Vladi, pokušali djelovati. Organiziran je veći broj seminara na razini lokalne samouprave Varaždin, Pula, Karlovac, Čakovec, Vukovar, Osijek, Bjelovar, Hrvatska Kostajnica - na kojima je sudjelovao velik broj dužnosnika lokalne samouprave i građana. To su vrijedna iskustva neposrednog djelovanja. Za uspjeh tih aktivnosti zaslužni su glavni autori zakona mr. sc. Viktor Gotovac i mr. sc. Đorđe Gardašević. Glavni organizatori bili su Zorislav Antun Petrović (predsjednik TIH-a) i Ana First (izvršna direktorica TIH-a), a u ulozi suorganizatora sudjelovale su mnoge druge udruge.

Na kraju, publikacija koju imate u rukama nastala je u namjeri da vas potakne na djelo, a ne samo na čitanje. Pomognite nam, prije svega kritikom i savjetom, da ideja o otvorenoj vlasti, dobrom vladanju i građanima pristupačnoj javnoj vlasti postane stvarnost, a ne samo zakon.

prof. dr. sc. Josip Kregar

Zakon o pravu na pristup informacijama - okvir za ostvarenje prava na pristup informacijama

1.

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA: ŠTO JE TO?

Zakon o pravu na pristup informacijama usvojen je na sjednici Hrvatskog sabora održanoj dana 15. listopada 2003. godine i objavljen u Narodnim novinama 172/2003. Promišljanje i donošenje ovog Zakona, koji uređuje pristup građana informacijama od javnog značaja, odnosno dostupnost informacija koje je prikupila, obradila i sada posjeduje, njome raspolaže ili nadzire javna vlast, nije jasno senzibiliziralo javnost, pobudilo njeno zanimanje niti pokrenulo širu javnu raspravu, unatoč činjenici da se radi o uređenju koje predstavlja bitan element u sustavu osiguranja transparentnog i javnog djelovanja vlasti i uprave u suvremenom demokratskom okruženju. Da je tome tako ukazuje činjenica što je većina suvremenih nacionalnih zakonodavstava uočila potrebu za donošenjem općeg akta kojim će se, dostupnošću informacija, ostvariti istinska otvorenost, transparentnost i mogućnost informiranog slobodnog izbora u demokratskom sustavu, što predstavlja jasan iskorak vlasti prema građanima koje predstavlja. U nas, pak, ta potreba razmjerno dugo nije bila zamijećena niti je predstavljala bitan segment političkog diskursa.

Danas je globalno uvriježeno da uređenje prava na pristup informacijama, normativno kao i djelovanjem na stvaranje kulture političke i stručne odgovornosti prema javnosti, predstavlja pretpostavku učinkovitosti i legitimnosti djelovanja vlasti te je najuže povezano s funkcioniranjem demokracije kao postavljanja «najboljeg izbora». Kada se, dakle, u demokraciji razmjerno dugo propusti institucionalizirati pravo da se izbor stvara temeljem činjenica, informacija, postavlja se pitanje može li takav sustav uistinu funkcionirati kao demokratski? Danas, kada je sasvim jasno da zakoni kojima se jamči ostvarenje slobodnog pristupa informacijama čine nezaobilazan dio moderne pravne i demokratske infrastrukture, treba se zapitati što je ipak dovelo do toga da Republika Hrvatska ovo uređenje dobije među posljednjima od država-kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji. Znaju li političke elite i razumiju li građani u Republici Hrvatskoj što je to pravo na pristup informacijama, što ono znači za demokraciju, kako u kontekstu nacionalnih političkih izbora, tako i u kontekstu životnih izbora koji se svakodnevno čine?

Pravo na pristup informacijama, za karakter demokratske izbornosti vlasti pravo je od presudne važnosti, osniva se na ideji da vlast doista jest i treba biti «javna stvar», «javno dobro»; vlast mora proizlaziti iz ozračja u kojem građani mogu doći do informacija, koristiti ih, temeljem njih donositi odluke kojima će štiti svoje interese i ostvarivati svoja prava i tako doista materijalno, a ne samo postupovno, koristiti demokratske mehanizme i praksu. Uređenje prava na pristup informacijama osigurava svim fizičkim i pravnim osobama (u Republici Hrvatskoj pristup informacijama osiguran je kako državljanima, tako i strancima i osobama bez državljanstva te pravnim osobama, bez obzira na sjedište u Republici Hrvatskoj) da od tijela javne vlasti traže i dobiju sve one informacije koje ta tijela javne vlasti posjeduju, kojima raspolažu te koje nadziru u okvirima svojih djelokruga, naravno uz izuzetke ili ograničenja koji mogu biti osnovani na temelju zakona.

U svom sadržaju pravo na pristup informacijama pretpostavlja prije svega da su sve informacije koje posjeduju, raspolažu ili nadziru tijela javne vlasti u svojoj biti «opće pravno dobro», «opća vrijednost» prikupljena i obrađena sredstvima građana te kao takve, baš kao i sama vlast u cjelini, trebaju biti na uvidu javnosti. Taj trajni uvid osmišljen 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 (primjerice pri odlučivanju o nastanjenju ili otpočinjanju poslovnog poduhvata, u odabiru lijeka itd.).

Izuzeci od prava na pristup informacijama (kao što su, primjerice, zaštita tajnih podataka ili privatnosti drugih osoba) jesu iznimni i u svakom slučaju moraju biti definirani isključivo zakonski. To, praktično, znači da ograničenja pravu na pristup informacijama trebaju biti uređena općim pravnim aktom, zakonom, koji se nalazi u istoj ravnini značaja i obveznosti kao i definicija samog prava na pristup informaciji. To osigurava da samo zakonodavac kao, u slobodnom i demokratskom društvu, suvereni predstavnik građana ima pravo utvrditi (iako niti tu nije bezrezervno ovlašten to činiti prema vlastitom nahođenju) koje se podatke smije, a koje ne, staviti na uvid javnosti. Time, istovremeno, ostale dvije grane vlasti (izvršna i sudska) bivaju onemogućene u donošenju arbitrarnih i diskrecionih odluka.

Tko se može poslužiti pravom na pristup informacijama, koga se ovo pravo, zapravo, tiče? Pravo na pristup informacijama, normirano Zakonom o pravu na pristup informacijama, jest opće pravo i njime se mogu koristiti svi, bez ikakvog ograničenja pa je stoga važno javnosti ukazati na njegove osnovne značajke i prednosti koje proizlaze iz njegovog zakonsko ostvarivanja. Za dodatno pojašnjenje, također valja istaknuti kako donošenjem ovog Zakona izvješćivanje više nije ograničeno na službena priopćenja koja vlast realizira u izuzetnim prilikama za izuzetni krug ovlaštenika kao što su novinari, predstavnici medija. Drugim riječima, transparentnost djelovanja vlasti i informiranje o njezinim aktivnostima sada je

mnogo više neposredno i nije usmjereno samo na prijenos informacija putem medija te pravne i fizičke osobe koristeći Zakon o pravu na pristup informacija mogu doći do informacija i same, a ne koristeći informacije koje su plasirane ili obrađene kroz medije.

Kako bismo detaljnije pojasnili o kakvom se pravu radi, korisno je analizirati što pravo na pristup informaciji znači u praktičnom smislu. Tekst koji slijedi ponajprije je edukativno-teorijskog karaktera i zadatak mu je građanina-potencijalnog korisnika Zakona o pravu na pristup informacijama poučiti o osnovnim pojmovima, načelima i pravima koja iz njega proizlaze, kao i o širem kontekstu demokratskih prava u suvremenoj političkoj uređenoj zajednici unutar koje ovaj Zakon pronalazi svoje mjesto. Tekst, dakle, obrađuje osnovne institute s općeg, teorijskog, stajališta, no nije lišen praktičnog značenja jer se primjeri koje navodimo pozivaju na sasvim konkretan tekst usvojenog Zakona o pravu na pristup informacijama.

2. KAKO SAGLEDAVATI PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA?

Uz pristup informacijama mogli bismo povezati brojne znanstvene i stručne teme, vezati se uz izbornu pravo, ustavna i ljudska, temeljna prava ili neke pojedinačne, specijalizirane stručne sfere. Ipak, u promišljanju prava na pristup informacijama i smještanju toga prava u korpus postojećih zakonodavnih namjera i ostvarenja, možemo utvrditi postojanje dvije razine na kojima ovo pravo možemo promatrati: ono se, prije svega, uklapa u jasno izražen zahtjev za modernom, kvalitativno i kvantitativno učinkovitom upravom, a istovremeno egzistira kroz nacionalne i nadnacionalne strukture i ugrađuje se u mehanizme i procedure ostvarivanja drugih prava.

S jedne strane, pravo na pristup informacijama jest sastavni dio modernog pravnog diskursa, neraskidivo vezano uz pojmove poput «dobre vladavine» (eng. *good governance*) ili «otvorene vlasti» (eng. *open government*) te u tom smislu čini dio šireg razvojnog procesa otvaranja vlasti prema građanima. Vlast, ona koja smjera biti «otvorena» i «dobra», obvezna je osigurati javni karakter svog djelovanja te mora pravodobno i opširno informirati javnost o svim svojim aktivnostima. Slijedom toga, na približavanje vlasti građanima treba gledati kao na mehanizam kojim se vlast i uprava čine odgovornijima, istovremeno i reprezentativnijima, što u svakom pogledu igra ulogu u ozbiljenju učinkovitosti i povećanju potencijala djelovanja vlasti, što jest polje zajedničkog interesa građana i vlasti. U tom pogledu, uređenje prava na pristup informacijama nije usmjereno «protiv» javne vlasti i uprave već upravo suprotno, «za» javnu vlast, upravu i građane. Kako to postići? Izgradnjom pravnih i institucionalnih pretpostavki, pri čemu uređenje prava na pristup informacijama ima važnu ulogu, treba urediti sustav koji će praksom odgovoriti potrebama zakonitosti, otvorenosti (ovdje se pristup informacijama javlja ne samo kao sredstvo već i kao kriterij), odgovornosti, efikasnosti i profesionalnosti, što sve predstavlja kriterije procjene sustava uprave i javne vlasti.

S druge strane, zakoni koji uređuju pitanje ostvarenja prava na pristup informacijama koje posjeduju, raspolažu ili nadziru tijela javne vlasti danas predstavljaju nezaobilazni element značajnog broja pravnih sustava u svijetu, i to ne samo onih u razvijenim zemljama. Dapače, da se radi o izuzetno važnom pitanju, vidi se i iz činjenice da i određen broj ustava sadrži odredbe o dostupnosti informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti, dakle da je pravo na pristup informacijama uzdignuto na ustavnu razinu. Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama danas imaju gotovo sve države Europske unije (izuzev Njemačke i Luxemburga), sve nove članice Europske unije, preostale države-kandidatkinje za Europsku uniju

te znatan broj vaneuropskih država kao što su Belize, Gruzija, Izrael, Japan, Južna Afrika, Južna Koreja, Kanada, Kolumbija, Meksiko, Novi Zeland, SAD, Zimbabve itd. Od država koje su sačinjavale prostor bivše SFRJ danas uređenje prava na pristup informacijama, osim Republike Hrvatske, imaju i Republika Slovenija te Bosna i Hercegovina, dok u Republici Makedoniji, Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori postoje zakonodavni nacrti prijedloga uređenja ovog prava, a donošenje zakona se očekuje.

Globalni razvoj nije dotaknuo samo nacionalne sustave već je djelovao i na razini regionalnih integracija. Tako i institucije Europske unije djeluju u transparentnom okruženju u kojem građani mogu ostvariti svoje pravo da im se objasne razlozi, da ih se sasluša, da pristupe određenom predmetu te, konačno, da imaju pristup informacijama od javnog značaja, što sve predstavlja pravo na pristup informacijama od javnog značaja u širem smislu. Sve to, a takva su i tumačenja europskih sudova u Luxembourggu, predstavlja transparentnost u procesu donošenja odluka na nivou Europske unije, pa tako i transparentnost i pravo na pristup informacijama (kao dio sustava osiguravanja transparentnosti u odlučivanju) predstavljaju dio ostvarivanja osnovnih preduvjeta za priključenje europskom upravnom prostoru. Valja spomenuti da se inicijativa uređenja prava na pristup informacijama podržava i unutar sustava NATO-a, OESS-a, OECD-a i Vijeća Europe koji svojim preporukama i promocijom ovog prava smjeraju modernizaciji države i državnog aparata, promociji demokracije i ljudskih prava, a istovremeno također i utjecanju na pore života.

3. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U POVIJESNOM KONTEKSTU

Uređenje prava na pristup informacijama, iako razvoj u punom zamahu doživljava u posljednjih dvadesetak godina, nije proizvod suvremene pravne znanosti i prakse. Ipak trend osnaženja globalnih silnica za uređenje ovog prava može se primijetiti pregledom dinamike usvajanja zakona kojima se to pravo uređuje. Tako je, povijesno, moguće identificirati tri faze, označene različitim poticajima utvrđenja i uređenja ovoga prava.

Prva je faza započela 1766. godine 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.

4.

KAKO JE DOŠLO DO USVAJANJA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ?

Zakon o pravu na pristup informacijama Hrvatski je sabor usvojio na posljednjem zasjedanju saziva, tijekom listopada 2003. godine, u hitnom postupku u sklopu «paketa zakona» koji su donošeni zbog usklađivanja sa zakonodavstvom Europske unije. Zakon je usvojen temeljem formalno upućenog prijedloga Vlade Republike Hrvatske, ali valja napomenuti kako je inicijativa za donošenje ovog Zakona prethodila predmetnoj zakonodavnoj inicijativi u Hrvatskom saboru te je rezultat, do sada vjerojatno najvećeg, povezivanja i zajedničkog angažmana aktera civilnog sektora u Republici Hrvatskoj.

Tijekom veljače 2003. godine, na platformi usvajanja i ustrojavanja funkcionalnog sustava kroz koji građani trebaju imati pristup informacijama kojima raspolaže javna vlast, okupila se koalicija 15 nevladinih udruga (Transparency International Hrvatska, B.a.B.e., Centar za civilne inicijative, Centar za mirovne studije, Centar za ljudska prava, Europski pokret, Građanski odbor za ljudska prava, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Hrvatsko knjižničarsko društvo, Hrvatsko novinarsko društvo, Hrvatski pravni centar, Hrvatska udruga za zaštitu potrošača, Koalicije 8 NVO za promociju i zaštitu ljudskih prava, Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata, Zelena akcija) kojoj su se naknadno pridružile još 4 nevladine udruge (Potrošač, Centar za neovisno novinstvo, Eko Kvarner, Klub novinara). Započevši svoj rad zajedničkom deklaracijom «Javnost ima pravo znati» koalicija nevladinih udruga već je u svibnju 2003. godine predstavila prvi Nacrt prijedloga zakona koji je uređivao materiju prava na pristup informacijama, a u najvećem je dijelu iskorišten kao temelj za dva zakonska prijedloga koji su u službenom obliku upućena u proceduru u Hrvatski sabor. Raniji je prijedlog potekao od saborskog zastupnika Joze Radoša, a drugi je prijedlog spomenuti Prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama Vlade Republike Hrvatske.

Prijedlog Vlade Republike Hrvatske, koji je rezultirao zakonom, u najvećem dijelu slijedi nacrt prijedloga zakona koji je priređen u okviru koalicije nevladinih udruga, a razlikovanje postoji tek u sadržaju manjeg broja odredbi. Iako su neke razlike isključivo nomotehničke prirode, valja na početku naglasiti da neke od razlika u bitnome narušavaju smisao i postojanje zakonskog uređenja koncepta prava na pristup informacijama, čak do te mjere da u potpunosti dovode u pitanje njegovu upotrebljivost i svrhovitost. Tekst koji slijedi nastojat će objasniti koncept prava na pristup informacijama istovremeno ukazujući na konkretna rješenja i razlike u rješenjima, kako u različitim nacionalnim zakonodavstvima, tako i između

postojećeg Zakona o pravu na pristup informacijama te Nacrta prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga. Također će se kroz tekst ukazivati na prijedloge poboljšanja, koji je koalicija nevladinih udruga artikulirala kroz Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama.

5.

ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA U KONTEKSTU IZVORA HRVATSKOG PRAVNOG SUSTAVA

Zakon o pravu na pristup informacijama nije jedini pravni izvor u našem pravnom sustavu koji uređuje materiju pristupa informacijama. Naime, već Ustav Republike Hrvatske u članku 38. stavku 4. navodi: «Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.»

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. Stoga bi pristajalo kada bi se u tom smislu promislila izmjena odredbe Ustava Republike Hrvatske. Treba, ipak, napomenuti da teorija ustavnog prava listu temeljnih prava iz Ustava Republike Hrvatske ne smatra iscrpljujućom, što već i sada omogućuje ustavnopravnu zaštitu prava na pristup informacijama. Zakon o pravu na pristup informacijama, kao što je navedeno, ispušta načelo razmjernosti, no Nacrtr Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koalicije nevladinih udruga predviđa ovu mogućnost te jasno navodi kako je načelo razmjernosti nezaobilazan dio njegovog sadržaja.

Pored Ustava Republike Hrvatske, pravo na pristup informacijama šticeeno je i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, 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 (u člancima 3., 6., 8. i 10.). Pored toga, Europski je sud za ljudska prava do sada o pravu na pristup informacijama izravno odlučivao u svega osam slučajeva. Kako je snagom odredbe članka 140. 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 pa o njoj valja voditi računa. Istom, treba voditi računa o tome da se pravo

na pristup informacijama, ili kako se to ponekad naziva pravo na dostupnost službenih dokumenata, proizlazi i iz dokumenata UN-a, primjerice Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, a također je uvedeno i u neke instrumente Vijeća Europe, OECD-a, OESS-a općeg i specifičnog obuhvata.

Istom, u promatranju pitanja javnosti postupanja uprave, valja 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; općeg upravnog postupka (Zakon o općem upravnom postupku), 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). Odredbe u vezi javnosti postupanja, nadalje, 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, tako u uređenju ustanova (Zakon o ustanovama), statistike (Zakon o državnoj statistici), zdravstva (Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva), setu zakona o knjižnicama i arhivima (Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o knjižnicama), informatičkoj djelatnosti (Zakon o informatičkoj djelatnosti), telekomunikacijama (Zakon o telekomunikacijama), zaštiti okoliša (Zakon o zaštiti okoliša) i javnim nabavama (Zakon o javnoj nabavi). 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.

6. ANALIZA STRUKTURE ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Strideset članaka, Zakon o pravu na pristup informacijama nije pretjerano opsežan, što je i razumljivo obzirom da se radi o općem aktu koji jest *lex specialis* u području materije dostupnosti informacija, uz predviđenu supsidijarnu primjenu Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima. Zakon o pravu na pristup informacijama kao *lex specialis* po prirodi stvari donosi odredbe povišenog stupnja važnosti, iako se i među njima može napraviti određeno vrijednosno stupnjevanje presudno za shvaćanje samog Zakona kao i mogućih izbjegavanja primjene uređenja ovog prava.

Osnovno načelo Zakona leži u presumpciji javnosti informacija koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti, dok su izuzeci ili ograničenja mogući isključivo u slučajevima koji su njime strogo propisani. Iz ovoga proizlazi kako se upravo pravilno uređenje izuzetaka javlja kao ključan element osiguranja pristupa informaciji, dakle izuzetke stavlja na vrh ljestvice odredbi Zakona koje zaslužuju najveću pozornost. Na istom bi se stupnju važnosti nalazile odredbe koje uvode specifična načela relevantna za područje ostvarenja prava na pristup informacijama uz poseban naglasak na načela razmjernosti i pretežitog javnog interesa, uz već spomenutu presumpciju javnosti. Sljedeća razina važnosti obuhvaća odredbe koje definiraju subjekte općeg pravnog odnosa pristupa informaciji kao i sam pojam informacije. Konačno, preostale odredbe Zakona slijede po važnosti zbog svog pretežito tehničkog značaja.

Zakon o pravu na pristup informacijama sadrži sljedeće glave:

- a. Opće odredbe;
- b. Načela prava na pristup informacijama;
- c. Izuzeci od prava na pristup informacijama;
- d. Postupovne odredbe;
- e. Posebne odredbe o tijelima javne vlasti;
- f. Kaznene odredbe; te
- g. Prijelazne i završne odredbe.

6.1. OPĆE ODREDBE

Uvodni dio Zakona, kojim se utvrđuje i uređuje pravo na pristup informacijama, mora ispuniti nekoliko važnih zadataka: treba definirati sadržaj koji se pravno uređuje, utvrditi njegov cilj te strogo i precizno definirati pojedine pojmove i nazive koji se u njemu koriste.

Cilj Zakona o pravu na pristup informacijama naveden je u članku 2.:

«Cilj ovog Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, sukladno ovom i drugim zakonima.»

Ove odredbe o cilju ovog prava treba promatrati i kao smjernicu u razumijevanju njegovog demokratskog potencijala, osobito u situaciji kada novouređeno pravo, kakvo je ovo, traži širi kontekst, bitan i za njegovo provođenje, a također i za interpretaciju tijela koja ga primjenjuju te sudova. Postavljanjem cilja u svakom slučaju valja nastojati ostvariti uspostavljanje nadzornog mehanizma koji je uistinu bitan za demokratski sustav, i to takvog mehanizma nadzora koji neće biti «protiv» vlasti već će pridonositi kvalitativno i kvantitativno uspješnom sustavu javne vlasti koja odgovara i potrebama građana.

Slijedom rečenog, valjalo bi domisliti da se u cilj Zakona, kao smisao uređenja prava na pristup informacijama, uvrsti i formulacija kao što je, primjerice, «ostvarivanje i zaštita interesa i prava javnosti da zna, radi osiguravanja slobodnog i demokratskog društva te transparentnog i otvorenog sustava vlasti», a kako je to predloženo Nacrtom Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koalicije nevladinih udruga. Naime, koliko god se činilo programatski, ovakvom se formulacijom postavljaju kriteriji kroz koje treba prosuđivati svrhu objave informacija, odnosno svrhu dostupnosti informacija, ukazuje se na potrebu i pravo javnosti da sazna informacije tijela javne vlasti, sve u svrhu ostvarivanja slobodnog i demokratskog društva, transparentnog i otvorenog sustava vlasti, a time se ovo pravo smješta u demokratski okvir slobodnog društva te u kontekst mehanizama nadzora sustava vlasti.

S pravne točke gledišta, pravo na pristup informacijama sastavni je dio općeg pravnog odnosa između subjekata koji imaju pravo uvida u informaciju (ovlaštenici prava na informaciju) te subjekata koji se nalaze u obvezi da određenu informaciju daju na uvid (obveznici prava na informaciju tijela javne vlasti). Promatrajući rješenja u usporednim sustavima prava javljaju su različite mogućnosti uređenja ovog općeg pravnog odnosa te time i njegovih osnovnih sastavnica koje ćemo obrazložiti logičnim slijedom.

6.1.1. Ovlaštenici prava na informaciju

Pitanje ovlaštenika prava na informaciju pitanje je aktivne legitimacije traženja pristupa informacijama. U usporednoj praksi postoje različita rješenja određenja kruga ovlaštenika prava na informaciju koja se mogu grupirati u tri osnovne mogućnosti. Ovlaštenici prava na informaciju tako mogu biti:

- a. Sve fizičke i pravne osobe (domaći i strani pravni subjekti), uz dodatna jamstva za medije;
- b. Samo državljani određene države, odnosno domaće pravne osobe (uz mogućnost vezivanja odrednicom prebivališta ili sjedišta u toj državi); te
- c. Mediji.

Zakon o pravu na pristup informacijama prihvaća najširu definiciju, dajući pravo na pristup svima bez ograničenja (članak 3. stavak 1. točka 1.):

«Ovlaštenik prava na informaciju» je svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji.»

Smatra se da je ovo demokratski razumno rješenje koje na najbolji način uzima u obzir sve potencijalne interese za ostvarenje prava na pristup informacijama. U tom smislu, država se očituje kao istinski javna institucija koja u potpunosti uvažava ne samo prava imanentna demokratskom i slobodnom društvu već i suvremene trendove slobodnog protoka ljudi, roba i usluga, odnosno regionalizacije i globalizacije koji nameću značajno širi krug adresata. Ovakvo se rješenje čini sretnim i kao anticipacija nužnog usklađivanja domaćeg zakonodavstva u procesima udruživanja u europske integracije za koje je Republika Hrvatska istakla kandidaturu.

6.1.2. Obveznici prava na informaciju (tijela javne vlasti)

S druge strane, tijela javne vlasti zapravo su oni subjekti koji se nalaze u obvezi davati, odnosno od kojih se može tražiti, informacije na uvid i to kako osnovom konkretnog zahtjeva, tako i bez njega («redovito objavljivanje informacija»), o čemu će kasnije biti kazano više. Usporedno pravo i u ovom pogledu zauzima različita rješenja pa je tako kao obveznike prava na informaciju moguće definirati:

- a. Sve subjekte osnovane zakonom;
- b. Sva državna tijela iz nekih ili svih grana vlasti, odnosno središnjih ili lokalnih tijela, odnosno sva tijela s javnim ovlastima; te
- c. Sva ona tijela koja mogu biti u poziciji da zlouporabe svoj položaj.

Razlikovanje ovih mogućnosti zahtijeva nekoliko pojašnjenja. Prvo rješenje vrlo široko definira krug obveznika prava na informaciju pri čemu je očito da zakoni koji ga prihvaćaju u prvom redu nastoje obuhvatiti što veći krug subjekata u strukturi same države, odnosno javne vlasti. Ipak, čini se da ono previđa činjenicu da i sama javna vlast može osnovati razna tijela aktima donesenim na podzakonskoj razini (primjerice, uredbom se osniva neko savjetodavno tijelo) te se time ne rješava pitanje potpadaju li i ta tijela pod pravno uređenje Zakona o pravu na pristup informacijama.

Posebna mogućnost, koja predviđa da u krug obveznika prava na informaciju uđu svi oni pravni subjekti koji se mogu naći u poziciji da zlouporabe svoj položaj, rezultat je stajališta da i privatna tijela treba obvezati na transparentnost ukoliko bi njihovo djelovanje moglo ugroziti javni interes, kao što je to slučaj, primjerice, kod mogućnosti monopoliziranja tržišta i svih oblika sprečavanja i otežavanja tržišnog natjecanja. Sprečavanje monopola tako može biti postavljeno na ustavnopravnu razinu zaštite pa stoga i uvođenje obveze objavljivanja informacija, iako se radi o privatnim tijelima koja ipak rade poslove koji su u javnom interesu ili značajno utječu na javnost, može biti opravdano zbog zaštite javnog interesa.

Čini da je najprikladnije srednje rješenje ono koje je danas svakako najzastupljenije, a prihvaćeno je i u hrvatskom zakonskom rješenju koje jasno obvezuje subjekte s javnim ovlastima, ali ujedno uz puno širu definiciju koja uključuje sve tri grane vlasti u državi (zakonodavnu, izvršnu i sudsku) kao i sva tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ostale osobe na koje su prenesene javne ovlasti (članak 3. stavak 1. točka 2.):

«Tijela javne vlasti» su: tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti.»

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 3. stavku 2. navodi da Vlada Republike Hrvatske svake godine do 31. siječnja u «Narodnim novinama» objavljuje popis tijela javne vlasti. Ovdje valja ukazati na to kako već u prvoj godini primjene Zakona ova obveza nije ispunjena jer nije objavljen nikakav popis tijela javne vlasti. Ipak, kako sam Zakon sadrži jasnu definiciju tijela koje obvezuje, tako treba smatrati kako bi ovaj popis, i da je objavljen, imao isključivo kataložku vrijednost, odnosno bio bi sredstvo koje bi ovlaštenicima trebalo olakšati uvid u obveznike, stoga propust njegove objave ne implicira nepostojanje odnosno utrnjenje obveze tijela javne vlasti.

6.1.3. Pojam informacije

Komparativno, pojam informacije može biti određen dvojako. Postoji mogućnost deskripcije pojma informacije, odnosno navođenja definicije informacije što, s obzirom na širinu shvaćanja pojma informacije, nosi rizik suviše uskog definiranja. Druga je mogućnost predstavljena navođenjem primjera informacija, što obuhvaća velik broj mogućnosti, a u vremenu snažnog napretka tehnologije i medija širenja informacija unosi rizik brze zastare zakonski navedenog i uređenog pojma.

U aktualnom hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama pojam informacije definiran je u članku 3. stavak 1. točka 3. Zakona:

«Informacija» je podatak, fotografija, crtež, film, izvješće, akt, tablica, grafikon,

nacr ili drugi prilog, koje posjeduju, raspoložu ili nadziru tijela javne vlasti, bez obzira na to je li pohranjena na nekom dokumentu ili nije, te bez obzira na izvor, vrijeme nastanka, mjesto pohranjivanja, na način saznavanja, na to po čijem nalogu, u čije ime i za čiji račun je informacija pohranjena ili drugo svojstvo informacije.»

Definicija informacije po svojoj prirodi i zadatku koji ovaj Zakon nastoji ostvariti mora biti vrlo široka kako bi se izbjegle sve vrste tumačenja koje bi ograničavale pristup informacijama. U tom smislu osobito je bitna činjenica da Zakon o pravu na pristup informacijama ne vezuje postojanje informacije uz postojanje određenog dokumenta na kojem bi ona morala biti pohranjena i tako dobro kombinira obje mogućnosti definicije informacija; dijelom počiva na navođenju karaktera informacije, a dijelom uključuje njene pojavne oblike. Informacijom se, u smislu ovoga Zakona, proglašavaju i informacije nastale usmenim putem. Također, Zakon u opseg pojma informacije uključuje i one informacije koje nisu nastale u okviru djelovanja tijela javne vlasti, ali su u njihovom posjedu, odnosno tijela javne vlasti ih nadziru. Konačno, vrlo opširna definicija informacije u isto vrijeme nije ograničena na primjere koje navode prijedlozi zakona što se zasebno štiti dvjema specifičnim klauzulama vezanim uz zakonsku definiciju («drugi prilog» te «drugo svojstvo informacije»).

6.1.4. Pravo na pristup informacijama

Zakon o pravu na pristup informacijama jasno definira i što konkretno znači imati pravo na pristup informacijama (članak 3. stavak 1. točka 5. Zakona):

««Pravo na pristup informacijama» obuhvaća pravo ovlaštenika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogućí pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtjev već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom ili drugim općim propisom (u daljnjem tekstu: redovito objavljivanje informacija).»

Iz ovakve definicije razvidno jest da tijela javne vlasti imaju dvostruku obvezu: rješavati o konkretno postavljenim individualiziranim zahtjevima za pristup informacijama koje im određena osoba uputi, ali i objavljivati određene informacije čak i kada konkretni zahtjev ne postoji, odnosno kada se ne upućuje prema individualiziranom adresatu.

a) Rješavanje o konkretnom zahtjevu

Prva mogućnost ostvarenja prava na pristup informacijama predviđa, dakle, situaciju kada određeni individualizirani ovlaštenik prava upućuje konkretiziran zahtjev određenom tijelu javne vlasti u kojem od njega traži pristup točno određenoj, traženoj informaciji. Tijelo javne vlasti obvezno je riješiti o svakom takvom

pojedinačnom zahtjevu pri čemu se, uz posebne odredbe koje propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku te eventualno nastavno Zakon o upravnim sporovima. Na taj su način za postupanje po konkretnom individualiziranom zahtjevu osigurana dva stupnja odlučivanja u samom postupku ostvarenja prava na pristup informaciji, kao i mogućnost ulaganja tužbe nadležnom sudu.

b) Redovito objavljivanje informacija

Druga mogućnost ostvarenja prava na pristup informacijama naziva se «redovitim objavljivanjem informacija» i odnosi se na obvezu tijela javne vlasti da u okviru svojih redovitih aktivnosti objavljuju određeni krug informacija za koje se pretpostavlja da su od općeg interesa. U ovoj se situaciji ne traži podnošenje konkretnog zahtjeva od strane individualiziranog ovlaštenika, već postoji korpus informacija koje već prema zakonu trebaju biti učinjene dostupne javnosti, bez obzira na interes i pojedinačni zahtjev.

Prema zakonskoj definiciji sadržanoj u članku 20. Zakona o pravu na pristup informacijama redovito objavljivanje obuhvaća informacije o poslovima tijela javne vlasti kojima se «utječe na interese ovlaštenika, s razlozima za njihovo donošenje», zatim informacije o «radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja», informacije o «podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli prema tijelu javne vlasti» te informacije o «natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave». Prema tome, redovito objavljivanje informacija sasvim je jasno ostvarenje načelne obveze koju bi sva tijela javne vlasti i inače morala poštivati u okviru tendencije povećanja transparentnosti djelovanja, a ovime se toj težnji daje i sasvim precizan obvezujući zakonski oblik.

Ovome treba pridodati i zakonsku obvezu javnosti rada prema kojoj tijela javne vlasti moraju «svojim općim aktima utvrditi uvjete pod kojima se omogućava neposredan uvid javnosti u njihov rad» (članak 21. Zakona). To, praktično, znači da moraju postojati kriteriji prema kojima se javnosti daje mogućnost da, primjerice, nazoči radu tijela javne vlasti kao i da bude upoznata s pitanjima koja se rješavaju na konkretnim zasjedanjima, sastancima itd.

6.2. NAČELA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Uvrštavanje i navođenje načela u okviru Zakona o pravu na pristup informacijama ima dvostruko značenje. S jedne strane, načela nadopunjavaju uvodno definiran smisao Zakona te iznose moduse ostvarenja ciljeva koji se Zakonom nastoje postići,

odnosno vrijednosti koje se njime štite. S druge strane, kod ovako novog, u našem sustavu do sada neuređenog prava s izuzetnim demokratskim potencijalom, načela predstavljaju bitne smjernice tumačenja odredbi Zakona te imaju dalekosežno praktično značenje. Ovdje ćemo ih razložiti slijedom kako se navode u aktualnom Zakonu te u Nacrtu prijedloga zakona ostvarenog u okviru koalicije nevladinih udruga.

6.2.1. Načelo javnosti, restriktivnosti i razmjernosti ograničenja

Bitna pretpostavka učinkovitog uređenja prava na pristup informacijama jest pretpostavka javnosti (načelo javnosti i njemu komplementarno načelo slobodnog pristupa), odnosno stajalište da su sve informacije koje posjeduju, nadziru ili kojima raspolažu tijela javne vlasti u osnovi objekt općeg interesa te kao takve imaju biti javne, a ovlaštenik ima pravo saznati o njima. Iz toga proizlazi kako su ograničenja prava na pristup samo izuzeci (načelo restriktivnosti), a jasan je i zahtjev postavljen prema izuzecima da njihovo uređenje mora odgovarati preciznim zakonskim kriterijima. Naime, svako ograničenje prava na pristup, što je ujedno i najosjetljiviji dio pravnog uređenja, mora biti osnovano na zakonu (a ne primjerice na osnovi podzakonske opće ili čak pojedinačne, time moguće i sasvim arbitrarne, odluke bilo koje grane vlasti).

Uz ograničenja prava na pristup informacijama moguće je povezati još neke zahtjeve. Naime, ukoliko zauzmemo stajalište kako se kod prava na pristup informacijama radi o pravu ustavnopravne razine zaštite (a takav je stav zauzet unutar koalicije nevladinih udruga) tada nije dovoljno samo da ograničenje bude propisano zakonom već se za svako ograničenje zahtijeva da udovolji načelu razmjernosti ograničenja, odnosno da se u slučaju ograničavanja prava štiti neki drugi jači, pretežni, legitimni interes, da ograničenje bude propisano zakonom te bude razmjerno naravi potrebe za ograničenjem (načelo razmjernosti). Ovakvo rješenje zapravo je odraz ustavnopravnog zahtjeva iz odredbe članka 16. Ustava Republike Hrvatske koji navodi:

«(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

(2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.»

U ovom segmentu pravnog uređenja postoji jasna razlika između aktualnog Zakona o pravu na pristup informacijama i Nacrta prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga odnosno Nacrta Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama jer inicijativa koalicije nevladinih udruga izričito sadrži zahtjev razmjernosti ograničenja, dok u usvojenom Zakonu on nije sastavni dio zakonskog teksta. Također, Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o pravu na pristup informacijama navodi i uobičajenu formulaciju za ovakve slučajeve ograničenja prava, sadržanu i u limitacijskim klauzulama pojedinih odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Po toj formulaciji nije dovoljno da konkretno ograničenje prava na pristup bude osnovano na ustavu ili zakonu te da se uvodi zbog zaštite nekog jačeg legitimnog interesa, već se traži i da ono bude «nužno u slobodnom i demokratskom društvu». Ovo su uobičajene sastavnice konvencijskih i zakonskih formulacija koje su po svojoj pravnoj prirodi pravni standardi na temelju kojih sudovi u eventualnim sporovima odlučuju jesu li poštivane pravne pretpostavke ograničenja.

6.2.2. Načela potpunosti, točnosti, pravodobnosti i opširnosti

Ova načela sasvim jasno nadopunjavaju samu definiciju informacije te kao takva služe u sasvim konkretnim slučajevima rješavanja pojedinih zahtjeva za ostvarenje prava na pristup informacijama, odnosno prilikom redovitog objavljivanja informacija te eventualnih žalbi i sporova u slučaju neudovoljenja zahtjevu za pristup informacijama.

Informacija u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama ne može biti informacija ako nije potpuna, točna i pravodobna. Osim potpunosti i točnosti, koji su *condicio sine qua non* za pojam informacije, Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koalicije nevladinih udruga također zahtjeva i ostvarenje načela pravodobnosti i opširnosti. Naime, informacija koja nije dana na vrijeme ili nije ažurirana ne može biti informacija u punom smislu riječi. Opširnost je, pak, poseban zahtjev koji odgovara na činjenicu da jedna informacija, sama po sebi, u konkretnom slučaju ne mora ili ne može biti dovoljna za pravu ocjenu stanja. Primjerice, podatak o namjeni određene zemljišne čestice poprima sasvim drugo značenje ukoliko je istovremeno poznata i namjena susjedne zemljišne čestice. Treba, ipak, napomenuti kako ovaj zahtjev u praksi može naići na problem potpunog zadovoljenja zahtjeva za pristup informacijama i u tom pogledu valja reći kako kod pružanja opširne informacije nije potrebno da tijela javne vlasti kompiliraju i pružaju neke nove informacije, već samo da izvijeste i o onim povezanim informacijama koje tijela javne vlasti mogu sasvim jasno i bez napora očitati odmah uz izvorno zatraženu informaciju.

6.2.3. Načelo jednakosti

Ovo načelo navedeno je u Zakonu u okviru posebne odredbe iako pravno-tehnički to nije niti potrebno jer je ono zajamčeno u samom Ustavu Republike Hrvatske (sadržano je u odredbi članka 14. stavak 2.) te se kao takvo uvijek izravno mora poštivati kada se primjenjuje bilo koji zakon. Čini se ipak korisno posebno ga navesti i

u samom Zakonu, prije svega zbog činjenice da Ustav Republike Hrvatske, kako je već napomenuto, u članku 38. stavak 2. navodi kako novinari imaju pravo pristupa informacijama, dok se to isto ne jamči i svim ostalim mogućim ovlaštenicima. Naime, treba naglasiti kako je jedan od ciljeva Zakona upravo sprečavanje toga da predstavnici medija budu u povoljnijem položaju pri ostvarenju pristupa informacijama prema odredbama ovog Zakona, dok je dodatne kanale pristupa informacijama specifične za medije moguće utvrditi i zakonima koji uređuju područje medijskih sloboda.

Ova okolnost jednakosti postupanja ne bi ni na koji način trebala umanjiti značaj koji mediji imaju u demokratskom društvu niti ona to na bilo koji način čini. Osnovano je pretpostaviti da će upravo oni u najvećem broju slučajeva biti ovlaštenici prava zajamčenih ovim Zakonom, ali njihova uloga svakako i inače ne bi trebala biti sadržana u pukom iznošenju ekskluzivno pridobivenih informacija. Dapače, ovim Zakonom istraživačko novinarstvo dobiva sasvim konkretnu pravnu osnovu svojeg istraživačkog rada. Pritom ne treba zaboraviti da se načelo jednakosti ne proteže samo na odnos mediji građani već i na odnos mediji drugi mediji. Drugim riječima, predstavnici svih medija stavljaju se u jednakopravan položaj i imaju jednaku zakonsku mogućnost pristupa informacijama.

6.2.4. Načelo informacije o informaciji

Ovo načelo uređuje stanje kada tijelo javne vlasti raspolaže konkretnom informacijom, ali iz zakonom opravdanih razloga ne može dozvoliti njezino objavljivanje. U svakom slučaju, ovlaštenici prava na pristup imaju posebno pravo saznati postoji li neka konkretna informacija ili ne, što je izuzetno važno kada se uzme u obzir da sama ograničenja imaju svoje trajanje. Protekom propisanih rokova, ovlaštenici lako mogu tražiti pristup informacijama jer znaju kod koga se nalaze. Ovo načelo je sadržano u članku 4. stavak 2. Zakona.

6.2.5. Načelo raspolaganja informacijom

Posebno uvrštavanje ovog načela u Zakon nameće se stoga što činjenica da je svaka informacija kojom raspolažu tijela javne vlasti opće dobro ukazuju i na mogućnost njenog daljnjeg iznošenja. Ovime se otvara mogućnost obrade, kompiliranja te daljnjeg, komercijalnog, plasiranja informacija pribavljenih pristupom informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

6.3. IZUZECI OD PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Izuzeci (ili ograničenja) prava na pristup informacijama predstavljaju najosjetljiviji dio cjelokupnog zakonskog uređenja te se njihovo precizno definiranje i opravdanje javlja kao neizostavna pretpostavka učinkovitog i legitimnog provođenja Zakona. Naime, sasvim je očito da tijela javne vlasti u okvirima svojih djelatnosti raspolažu značajnim brojem informacija koje iz različitih opravdanih razloga ne smiju biti dostupne javnosti. Jedan od najvažnijih zadataka Zakona jest da sve moguće izuzetke na pravilan način unaprijed uoči, definira i potpuno jasno navede.

Kada se govori o izuzecima prava na pristup, moguće je uočiti dvije mogućnosti njihova definiranja, upućivanjem na postojeće uređenje specijalnih zakona, odnosno taksativnim navođenjem izuzetaka u samom Zakonu.

6.3.1. Zaštita tajnih i osobnih podataka

Na prvom mjestu nalazi se obveza da se pod kategoriju izuzetaka podvedu sve informacije koje su i inače nekim drugim pravnim izvorom (zakonom ili na zakonu utemeljenom propisu) izuzete od objave. U kontekstu prava na pristup informacijama, takva se situacija javlja u vezi s postojanjem dvije vrste zakona. Tako s jedne strane nalazimo zakon koji definira pravni pojam tajne (državne, vojne, službene, profesionalne, poslovne), a s druge zakon koji uređuje zaštitu osobnih prava, odnosno pravo na privatnost. U Republici Hrvatskoj ova dva područja uređuju se Zakonom o zaštiti tajnosti podataka (Narodne novine 108/96) te Zakonom o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine 103/03).

Obzirom da su ova dva izvora specijalni zakoni u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama, njihove odredbe uzimaju se kao polazišna točka u definiranju izuzetaka prava na pristup. Ova se vrsta izuzetka može definirati kao obavezni izuzetak jer tijelo javne vlasti koje bi trebalo objaviti neku informaciju mora samo utvrditi potpada li ona pod neku od kategorija navedenih u spomenutim zakonima ili ne. Ukoliko je tome slučaj, tijelo javne vlasti mora uskratiti pristup informaciji (članak 8. stavak 1. Zakona).

Komparativno nailazimo i na ograđivanje i izbjegavanje ovako bezrezervnog izuzimanja predmetnih informacija iz korpusa javnosti dostupnih informacija. Dakle, izuzetak bi bio sadržan u zakonskoj obvezi tijela javne vlasti da ipak objavi informaciju čije bi prikriivanje omogućilo ili prikrilo povredu ustava ili zakona od strane tijela javne vlasti. Tako su, u nekim zakonima, štiteći javni interes tijela javne vlasti obvezna objaviti informaciju te u tim situacijama mogu ulaziti u meritum stvari i ocjenjivati krši li se uskratom informacije ustav ili zakoni. Ovakav test javnog interesa

nažalost nije zaživio u hrvatskom rješenju, iako je bio izložen nacrtom prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga.

6.3.2. Ostali izuzeci

Na drugom se mjestu nalaze sve one informacije čije bi objavljivanje u određenim situacijama moglo dovesti do povrede drugih legitimnih interesa, stoga tijela javne vlasti, koja bi ih trebala objaviti, imaju pravo odlučiti o tome postoje li takve situacije ili ne. Zakon koristi formulacije koje su uobičajene u usporednom pravu pa taksativno nabrojane takvih ograničenja (zaštita gospodarske ili monetarne politike, života, zdravlja, neovisnosti i nepristranosti pravosuđa itd. vidi članak 8. stavak 2. Zakona) samo po sebi ne bi smjelo predstavljati problem u realizaciji prava na pristup. Ono što je mnogo važnije jest činjenica da su svi izuzeci formulirani u obliku pravnih standarda kojima tek tijela javne vlasti moraju dati pravo značenje u konkretnim situacijama. Primjerice, tipični pravni standardi u ovom dijelu Zakona jesu «učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka» ili «ozbiljna šteta za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš». Što praktično znače neki od tih pojmova pitanje je koje u svakom pojedinom slučaju trebaju rješavati tijela javne vlasti koja su pozvana neku informaciju objaviti. U tom smislu nezaobilaznu će ulogu imati sudska i upravna praksa.

Inicijativa koalicije nevladinih udruga u svom je Nacrtu Prijedloga Zakona o pravu na pristup informacijama dodala i odredbu po kojoj, prilikom odlučivanja o postojanju određenog izuzetka od prava na pristup informacijama u konkretnoj situaciji, tijela javne vlasti moraju voditi računa i o javnom interesu. Naime, čak i kada neka informacija sasvim sigurno spada u jednu od kategorija izuzetaka, ona se ipak mora objaviti ukoliko bi se «uskratom pristupa informaciji i donošenjem rješenja kojim se odbija zahtjev ovlaštenika prava na informaciju omogućila ili prikrila povreda ustava ili zakona od strane tijela javne vlasti». Takva se uskrata ne smije dopustiti radi zaštite javnog interesa, upravo zbog kojeg javnost treba biti informirana o povredi ustava ili zakona počinjenoj od strane tijela javne vlasti. Spomenuta je formulacija, često nazvana «testom javnog interesa», preuzeta iz rumunjskog Zakona o pravu na pristup informacijama i čini se izuzetno vrijedna kao sredstvo procjene smislenosti izuzimanja nekih informacija iz korpusa javnosti dostupnih informacija.

Prema «testu javnog interesa» sama tijela javne vlasti moraju *ex ante* provjeravati mogu li njihove uskrate pristupa informaciji prikriti postupanje protivno ustavu, odnosno zakonu, a taj test također ima svoju svrhu kod sudskog nadzora, *ex post*, zakonitosti odluka kojim je tijelo javne vlasti uskratilo pristup informaciji. Uz već navedeno načelo razmjernosti u ograničenju, tek u ovakvoj revidiranoj verziji Zakona o pravu na pristup informacijama, ovo bi pravo postalo istinski instrument osiguranja transparentnosti rada javne vlasti. Nastavno, a s ovim povezano, valja spomenuti i

potrebu da se u Republici Hrvatskoj kontinuirano radi na modernom i kvalitetnom uređenju svih oblika tajnosti podataka, odnosno uređenju zaštite osobnih podataka i privatnosti jer to jest najbolji način da se ovlasti iz tih zakona ne koriste na način kojim bi se prikrivala kršenja ustava i zakona.

6.3.3. Obveza djelomičnog objavljivanja informacije

Ova specifična situacija predviđena je u slučajevima kada je tijelo javne vlasti obvezno objaviti «one dijelove informacije koji se s obzirom na prirodu svog sadržaja mogu objaviti». Smisao postojanja ovakve odredbe sasvim je jasan: on smjera postizanju što veće mjere transparentnosti što se i na ovaj način tehnički dodatno razrađuje. Naime, sasvim je logično da se teži izbjegavanju prohibitivnih rješenja koja bi u krajnjim slučajevima mogla onemogućiti objavu informacije uz opravdanje da se štiti neka kategorija izuzetka, i to čak i onda kada u odnosu na cijelu informaciju mjera zaštite tog izuzetka zauzima razmjerno neznatan dio.

6.4. POSTUPOVNE ODREDBE

Postupak ostvarenja prava na informaciju kakav je uveden Zakonom o pravu na pristup određen je ponajprije bitnom činjenicom da je Zakon po svojoj pravnoj prirodi specijalni zakon, što znači da posebno uređuje samo postupovna pitanja koja nisu uređena odredbama Zakona o općem upravnom postupku. Uvažavajući, dakle, specijalne potrebe područja koje uređuje, ostvarenja pristupa informacijama, Zakon postavlja specifične zahtjeve određene prirodom ove situacije. U tom smislu, promatrajući slijed odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, možemo konstatirati kako se sljedeća pitanja pojavljuju kao dio specifičnog sadržaja za koji postoji potreba specifičnog uređenja:

- a. Specifični načini ostvarivanja prava na informaciju;
- b. Forma zahtjeva za pristup i nepostojanje obveze iskazivanja pravnog interesa;
- c. Posebni rokovi i pitanje njihova produženja;
- d. Ustupanje zahtjeva;
- e. Donošenje posebnog rješenja;
- f. Dopuna i ispravak informacije;
- g. Pravna zaštita;
- h. Evidencija; te
- i. Pitanje naknade.

6.4.1. Specifični načini ostvarivanja prava na informaciju

Kao što je u prethodnom dijelu teksta spomenuto, Zakon predviđa dva puta ostvarenja pristupa informacijama: podnošenjem posebnog zahtjeva, i kroz institut redovitog objavljivanja informacija. Svi u zakonu primjerice pobrojani načini ostvarenja pristupa informaciji potpadaju pod ove dvije glavne kategorije.

Obje su mogućnosti jednako važne za osiguranje transparentnosti tijela s javnim ovlastima pa se ne može reći da jedan oblik pružanja informacija preteži ili ima veću vrijednost za postizanje zakonskog cilja. Razlike proizlaze isključivo iz prirode ove dvije mogućnosti pa tako zahtjev cilja na sasvim konkretnu informaciju od posebnog interesa podnosiocu zahtjeva dok redovito objavljivanje obuhvaća čitav niz informacija vezanih uz redovno obavljanje poslova iz djelokruga tijela javne vlasti za koje postoji presumirani interes javnosti. Što to u praksi znači? To znači da ovlaštenici prava na informaciju zahtjev mogu koristiti u svim onim slučajevima kada informacija nije dostupna u okviru obveze tijela javne vlasti da ju, ionako, objave pod obvezom redovitog, aktivnog objavljivanja te se utoliko ove dvije mogućnosti nadopunjuju i sadržajno pokrivaju cjelokupno područje ovlaštenja prava na pristup.

Naime, kod informacija koje ulaze pod obvezu redovitog objavljivanja postoji normativna pretpostavka prethodnog interesa ovlaštenika prava na informaciju u smislu da za pitanja obavljanja poslova iz redovnog djelokruga tijela javne vlasti postoji interes i bez obzira na podnošenje posebnog zahtjeva. Drugim riječima, kroz institut redovitog objavljivanja zakonodavac nameće obvezu objave za one informacije za koje postoji osnovana pretpostavka da su od trajne i redovite zanimljivosti za javnost. Uz to, članak 20. Zakona o pravu na pristup informacijama jasno definira što ulazi u krug informacija obuhvaćenih kategorijom redovitog objavljivanja, pri čemu je bitno uočiti da ta normizacija nije iscrpljujuća jer Zakon navodi da se informacije iz četiri posebne točke stavka 1. ovog članka Zakona odnose samo na informacije za koje posebno postoji potreba objave. Dakle, te su informacije tijela javne vlasti, prema ovoj odredbi, dužna objaviti, s tim da naravno, mogu objaviti i druge informacije pri čemu im Zakon ostavlja slobodu da sama odluče što uključiti u dodatni dio redovitog objavljivanja.

Također, treba primijetiti da odnos ostvarenja pristupa informacijama povodom zahtjeva te putem redovitog objavljivanja bitno određuje i odredba članka 15. stavak 3. Zakona. Ukratko, sve ono što je objavljeno u okviru redovitog objavljivanja informacija nije potrebno objavljivati po konkretnim zahtjevima pa, dakle, širim redovitim objavljivanjem informacija odgovorna tijela javne vlasti mogu minimalizirati broj individualiziranih traženja informacija. Zakonska odredba tako utvrđuje sljedeće.

«(3) U slučaju kada je informacija već objavljena, tijelo javne vlasti obvezno je bez odgode obavijestiti podnosioca zahtjeva gdje je, kada i kako tražena informacija objavljena.»

Ovdje valja spomenuti da Zakon o pravu na pristup informacijama koristi ipak nedovoljno određenu formulaciju u članku 20. stavku 1. točki 1. jer postoji opravdani prigovor da zapravo sve odluke i mjere, ili barem pretežna većina, tijela javne vlasti na izravan ili neizravan način utječu na ovlaštenike prava na informaciju. Ovaj neodređeni pravni standard utjecaja na ovlaštenike prava na informaciju ostavlja se na taj način na razradu onima koji primjenjuju Zakon (tijelima javne vlasti te tijelima koja će obavljati nadzor drugostupanjska tijela i sudovi), što se moglo izbjeći boljom formulacijom ili davanjem konkretnijih određenja pojma utjecaja (primjerice, izravan, neposredan, dakle ne onaj koji je primarno vezan uz unutarnje ustrojstvo ili funkcioniranje tijela javne vlasti). Druge dvije točke ovog članka znatno su konkretnije u svojem određenju i prilikom njihove primjene ne bi smjelo biti većih problema u tumačenju.

Ova kombinacija dvaju mogućih pristupa konkretno znači da ovlaštenici prava na informaciju zahtjev mogu koristiti u svim slučajevima kada informacija nije dostupna u okviru obveze tijela javne vlasti da ju ionako objave pod obvezom redovitog objavljivanja te se utoliko ove dvije mogućnosti sadržajno nadopunjuju i pokrivaju cjelokupno područje ovlaštenja prava na pristup informacijama.

6.4.2. Forma zahtjeva za pristup i nepostojanje obveze iskazivanja pravnog interesa

Dvije su bitne okolnosti vezane uz pitanje forme zahtjeva za ostvarenje pristupa informaciji. Prvo, Zakon daje mogućnost da se zahtjev podnese pismeno ili usmeno, pri čemu nema razlike u tretmanu između usmenih i pismenih zahtjeva jer su tijela javne vlasti u oba slučaja dužna postupati jednako (članak 11. Zakona). Drugo, za ostvarenje pristupa informaciji ne traži se dokazivanje pravnog interesa, što je u potpunosti sukladno suvremenim standardima (članak 11. stavak 4. Zakona):

«Podnositelj zahtjeva nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji.»

Ova odredba sadrži jedno od temeljnih jamstava legitimnosti i demokratičnosti Zakona o pravu na pristup informacijama. Naime, temeljno načelo Zakona o pravu na pristup informacijama, pretpostavka javnosti, polazi upravo od potrebe uređenja odnosa između vlasti i građana (odnosno, ovlaštenika prava na informaciju) kao legitimnog i demokratičnog odnosa. Pretpostavka javnosti, dakle, osnovni je uvjet nadzora nad tijelima državne, javne vlasti i upravo ona predstavlja temeljni instrument osiguranja legitimne (opravdane vlasti kojoj je dano povjerenje) i demokratične vlasti (one koja u svom djelovanju nije odvojena od građana, svog izbornog tijela). U pozadini ovakvog rješenja stoji opravdana vrijednosna ocjena Zakona da svi ovlaštenici uvijek imaju pravni interes pristupiti svim informacijama.

Čak niti u slučajevima Zakonom predviđenih izuzetaka od prava na pristup, pitanje pravnog interesa se ne negira. Ono se samo ograničava, što je pravno tehnički dobro regulirano vremenskim ograničenjem izuzetaka, a trebalo bi povezati i prilikom možebitnog uvođenja testa javnog interesa koji nalaže da se sve informacije objave bez obzira potpadaju li pod neku kategoriju izuzetka ili ne, ukoliko je javni interes za njihovo objavljivanje jači ili pretežniji od interesa da se one prikriju.

Konačno, obveza navođenja posebnog pravnog interesa bitno bi ograničila ostvarenje prava na pristup i na taj bi se način postavila u izravan sukob s odredbom članka 3. stavak 1. točka 1. Zakona po kojoj je «ovlaštenik prava na informaciju svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji».

Sama forma nalaže da se u zahtjevu navede podnositelj te onaj kome se zahtjev podnosi te da se navedu podaci kroz koje se može identificirati tražena informacija.

6.4.3. Posebni rokovi i pitanje njihova produženja

U slučaju podnošenja zahtjeva za pristup informaciji Zakon predviđa rok od petnaest dana. Čini se da u ovom dijelu uređenje Zakona ne bi smjelo stvoriti veće probleme jer se navedeni rok doima dovoljnim za udovoljavanje ovakvom tipu zahtjeva, pod uvjetom uredno dokumentiranog i ažuriranog upisnika i pismohrane informacija. Međutim, bitan problem može i sasvim će sigurno iskrsnuti u vezi primjene članka 14. stavka 1. točke 2. Zakona gdje se daje mogućnost produženja rokova ukoliko se «jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija.» Neodređeni pravni standard «veći broj različitih informacija» otkriva sasvim realnu mogućnost da se jednim zahtjevom traži doista velik broj informacija, pri čemu se opravdano zapitati može li dodatni zakonski rok od dodatnih petnaest dana (dakle, ukupno trideset dana za neodređeno velik broj informacija!) biti uistinu dovoljan, dok će u slučaju traženja više sasvim jednostavnih informacija rok biti nepotrebno dug.

6.4.4. Ustupanje zahtjeva

Ova posebna postupovna odredba, normirana u članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama, logičan je slijed cjelokupnog smisla Zakona, osobito temeljnog načela pretpostavljene javnosti informacija kojima raspolažu, odnosno koje nadziru tijela javne vlasti. Naime, ukoliko određeno tijelo primi zahtjev za pristup konkretnoj informaciji, iako njome ne raspolaže niti ju kontrolira, ali ima spoznaje kod koga se ona nalazi, dužno je zahtjev proslijediti tijelu koje ima informaciju i koje o zahtjevu može odlučivati. Ovakvim se rješenjem zaobilazi opasnost odbacivanja zahtjeva zbog nenadležnosti te se pomaže podnositelju zahtjeva da ostvari svoje

pravo, iako je moguć prigovor kako će tijela javne vlasti i uz saznanje tko raspolaže informacijama to zadržati za sebe, naprosto stoga što neće naći za shodno istinsku pomoć i služenje građanima jer bi im to stvorilo nepotrebnu obvezu.

6.4.5. Donošenje posebnog rješenja

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje da će tijelo javne vlasti povodom podnesenog zahtjeva izdati rješenje o zahtjevu samo u slučaju odbijanja zahtjeva. Članak 15. stavak 2. Zakona normira tri takva slučaja i ta je lista potpuna i zatvorena što znači da tijelo javne vlasti ne može odbiti zahtjev ukoliko informacija ne potpada upravo pod jednu od te tri kategorije. Radi se o slučajevima izuzetaka od dostupnosti informacija, nadalje kada tijelo javne vlasti ne raspolaže, ne nadzire niti ima informaciju gdje se informacija nalazi te u slučaju ukoliko je ovlašteniku u roku od 60 dana ta informacija već bila učinjena dostupnom.

Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama predviđa obvezu donošenja posebnog rješenja i u slučaju pozitivnog rješavanja po zahtjevu, dakle kad tijelo javne vlasti odluči omogućiti pristup. Smisao donošenja posebnog pozitivnog rješenja jest u tome što i prilikom usvajanja zahtjeva postoji realna mogućnost da tijelo javne vlasti objavi informaciju koja nije točna, potpuna, opširna ili pravodobna, dakle nije informacija u smislu u kojem to predviđa Zakon. Posebno rješenje je poseban upravni akt, što je presudno za pitanje daljnje pravne zaštite. Prijedlog intervencije u Zakon, a kako ga predlažu članice koalicije nevladinih udruga ide u smjeru formalizacije i zaključka u slučaju ustupanja zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od strane jednog tijela javne vlasti drugom tijelu jer tako podnositelj zahtjeva može utjecati i na to ustupanje. Nadalje, ideja jest i da se u slučaju produženja rokova za ostvarivanje prava na pristup informacijama, podnositelju zahtjeva o tome obavijest dostavi u formi zaključka jer tako podnositelj zahtjeva saznaje o produženju rokova, a zaključak kao forma uvodi više standarde pravne sigurnosti no obično obavješćivanje.

Jednostavno rečeno, ukoliko nema rješenja, nema niti žalbe niti tužbe čime se ostavlja prevelika mogućnost zlouporabe od strane tijela javne vlasti da objave netočnu, nepotpunu ili nepravodobnu informaciju.

Ovaj nedostatak javlja se i u vezi s pravom na dopunu i ispravak informacije, što je slučaj predviđen u članku 16. Zakona. Naime, kako se dopuna informacije može tražiti samo ako pružena informacija nije točna ili potpuna, praktično pitanje jest što ukoliko tijelo javne vlasti podnositelju zahtjeva dostavi točne i potpune informacije, no ne one koje su tražene već njima slične, čime bi se samo formalno (ali ne i supstancijalno) udovoljilo zahtjevu? Pitanje je, bi li u tom slučaju bilo moguće tražiti dopunu, odnosno ispravak informacije, odnosno ne bi li bilo bolje i u tom slučaju,

dakle, imati mogućnost postupanja pravnim lijekom?

Prema tome, rješenje postojećeg Zakona o pravu na pristup informacijama, prema kojem se u slučaju pozitivnog rješavanja po zahtjevu o tome sastavlja službena zabilješka, nije dobro te je sasvim sigurno da će u praksi izazvati niz problema i nezadovoljstvo ovlaštenika prava na informaciju.

Za situaciju iz članka 15. stavak 3. treba uzeti da se odnosi samo na situacije kada je određena informacija već objavljena u okviru redovitog objavljivanja. To istovremeno znači da pozitivno rješavanje zahtjeva o jednoj konkretnoj informaciji i ostvarenje pristupa jednoj konkretnoj osobi ne može služiti kao razlog za odbijanje istovjetnog zahtjeva drugoj osobi na osnovi ove odredbe. S druge strane, ovdje valja napomenuti da je nacrt prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga propisao obvezu odbijanja zahtjeva ukoliko je neko tijelo javne vlasti osiguralo pristup iste informacije istoj osobi u prethodnih 30 dana, dok usvojeni Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje rok od 60 dana. Odgovor na pitanje koje je rješenje bolje morat će dati upravna, odnosno sudska praksa nakon određenog vremena primjene Zakona, ali će najveći utjecaj na njegovo rješavanje ipak imati vrsta informacija koje će se u praksi tražiti. Iako se na prvi pogled čini da protek relativno dugog roka od 60 dana može dovesti do situacija u kojima će se ovlaštenicima stavljati na raspolaganje zastarjele informacije, ovaj problem može se jednostavno riješiti tako da drugi ovlaštenik podnese istovjetni zahtjev, pri čemu vremensko ograničenje ne vrijedi.

6.4.6. Dopuna i ispravak informacije

Logičan slijed osnovne svrhe i cilja Zakona, osiguranja transparentnosti rada tijela javne vlasti, razrađuje se u spomenutom članku 16. Zakona koji omogućuje ovlaštenicima prava na informaciju da, osnovom dokaza kojima raspolažu, traže dopunu ili ispravak informacije.

Kao što je već prethodno navedeno, osnovni problem u vezi s ovom odredbom predstavlja činjenica da Zakon o pravu na pristup informacijama, kao niti Nacrt prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga, ne nameću obvezu donošenja posebnog rješenja o ispravku ili dopuni, osim u slučaju kada se takav zahtjev odbija.

6.4.7. Pravna zaštita

Činjenicom pripadanja području upravnog prava, Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa redovitu pravnu zaštitu putem žalbe drugostupanjskom tijelu javne vlasti te eventualno putem tužbe Upravnom sudu (članak 17. Zakona).

Kao što je navedeno, osnovna postupovna pretpostavka ulaganja žalbe, odnosno podnošenja tužbe, jest postojanje pravomoćnog rješenja (najčešće odluke tijela u drugom stupnju, ali i u prvom stupnju kada je protiv takve odluke moguće pokrenuti upravni spor). U slučajevima kada ono ne postoji, nema niti mogućnosti redovne pravne zaštite što se, kao što smo napomenuli, može pojaviti kao ozbiljan problem u praksi prilikom nezadovoljstva ovlaštenika donošenjem eventualno netočne, nepotpune ili nepravodobne informacije. To su sljedeća tri slučaja:

- a) Pozitivno rješenje zahtjeva za pristup, ali ne informaciji kvalitete, odnosno određenja na koju cilja ovlaštenik;
- b) Pozitivno rješenje zahtjeva za dopunu ili ispravak, ali ne na način kako je to tražio ovlaštenik; te
- c) Prilikom dobivanja netočne, nepotpune ili nepravodobne informacije dostupne putem redovitog objavljivanja informacija.

Treba napomenuti kako, primjerice slovenski zakon uočava ovaj problem i rješava ga na način da i u slučaju nezadovoljstva podnositelja zahtjeva dobivenom informacijom (dakle, zahtjev je pozitivno riješen), postoji pravo podnositelja da uloži žalbu (članak 27. stavak 2. slovenskog Zakona o pravu na pristup informacijama od javnog značaja).

Osim upravo opisanog redovnog puta pravne zaštite, pravo na pristup informacijama moći će se štititi i kroz instituciju pučkog pravobranitelja, ali i putem ustavne tužbe. Činjenica da niti jedna od ove dvije mogućnosti nije normirana posebnom odredbom Zakona o pravu na pristup informacijama, ne mijenja pravnu situaciju jer se građani pučkom pravobranitelju ionako mogu obraćati u slučaju ugroženosti ustavnih i zakonskih prava (članak 5. Zakona o pučkom pravobranitelju) dok se pitanje ustavne tužbe mora riješiti na razini samog Ustavnog suda Republike Hrvatske, pri čemu će se, pretpostavljamo, uzeti u obzir postojeća stajališta pravne znanosti, ali i samog Ustavnog suda Republike Hrvatske, koja u potpunosti govore u prilog mogućnosti ove vrste pravne zaštite.

6.4.8. Evidencija

Zakon u članku 18. predviđa obvezu tijela javne vlasti da vode «poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama». Svrha ove odredbe jest postizanje ažurnosti i preglednosti informacija kojima raspolažu, odnosno o čijem su objavljivanju odlučivala tijela javne vlasti, ali i osiguranje najvećeg mogućeg stupnja transparentnosti rada tijela javne vlasti. Pritom bi bilo dobro da se u Zakonu posebno naglasilo kako ovlaštenici prava na pristup imaju pravo pregleda takvih upisnika. U postojećoj situaciji, naime, može doći do nesuglasica oko tumačenja te odredbe jer pojedinačni zahtjev za pristup

mora specificirati informaciju koja se traži (članak 11. stavak 3. Zakona), dok redovito objavljivanje informacija, s druge strane, po prirodi stvari ne obuhvaća sve informacije koje se nalaze u upisniku.

Ipak, treba jasno naglasiti kako Zakon sadrži osnovu za javnost upisnika i to u članku 21. stavak 1. Zakona koji navodi:

«Radi osiguravanja javnosti rada, tijela javne vlasti obvezna su svojim općim aktima utvrditi uvjete pod kojima se omogućava neposredan uvid javnosti u njihov rad.»

Iz ove odredbe Zakona jasno je vidljivo da neposredna nazočnost građana zasjedanjima i sastancima nije isključiva i jedina mogućnost osiguranja javnosti rada tijela javne vlasti. Javnost upisnika također spada u doseg ove odredbe Zakona, što će se morati razriješiti odgovarajućim podzakonski aktom.

6.4.9. Pitanje naknade

Pitanje naknade za pružanje i dostavu informacije nikako se ne smije shvatiti samo kao tehničko pitanje Zakona već naprotiv kao iznimno važno pitanje jamstva slobodnog i jednakog ostvarenja prava na pristup informacijama. Naime, kada određenje naknade ne bi bilo striktno propisano, postojala bi mogućnost zlouporabe u smislu postavljanja nerealno visokih iznosa naknada, čime bi se pravo na pristup moglo ograničiti, kako apsolutno (pretjerano visoke naknade za neke informacije koje nitko ne može platiti) tako i relativno (visina naknade onemogućuje neke, ali ne sve, ovlaštenike da realiziraju svoje pravo na pristup).

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje člankom 19. da naknada mora odgovarati stvarnim materijalnim troškovima, što znači da mora odražavati samo stvarne troškove, primjerice kopiranja određenih dokumenata, pribavljanja prijepisa, dostavljanja podnositeljima, utrošenog vremena na obradu zahtjeva, održavanja resursa kojima se pruža informacija itd. Zakonom se, ipak, ne uređuje tko će propisati i kako kriterije za određivanje visine naknade, što može dovesti do neujednačenosti postupanja u svezi naknada.

Uporaba pravnog standarda stvarnih materijalnih troškova predstavlja dobro rješenje, iako je usvojeni Zakon ispustio dodatni standard sadržan u Nacrtu prijedloga zakona koalicije nevladinih udruga da visina naknade «ne smije biti zapreka ostvarivanja prava na pristup informaciji». Da je prihvaćen i ovaj standard, u praksi bi to značilo da bi se trebalo, pri utvrđivanju iznosa naknade, uzeti u obzir i postojeće nejednakosti u materijalnim mogućnostima ovlaštenika prava na pristup čime bi se u potpunosti poštivalo načelo jednakosti pristupa. Drugim riječima, to bi značilo da bi se ovlaštenicima prava na pristup s manjim primanjima moralo dozvoliti pravo na smanjenje ili čak oslobođenje od plaćanja naknade. Obzirom da ovakvo

rješenje ipak nije jednostavno te da podrazumijeva državnu subvenciju troškova, konačan odgovor na to pitanje morao bi se donijeti tek nakon opsežne i stručne analize troškova i dobiti (eng. *cost-benefit analiza*).

U praksi mnoštva država po pitanju naknade troška, zabilježeno je da se čak niti ne naplaćuje manji trošak izazvan pristupom određenim informacijama, naprosto stoga što je u tim prilikama ponekad trošak naplate veći od naplaćenog troška te u tom pogledu treba razmisliti i o postavljanju granice za (ne)naplatnosti ostvarivanja pristupa informacijama.

6.5. POSEBNE ODREDBE O TIJELIMA JAVNE VLASTI

Smisao postojanja ove posebne glave Zakona nalazi se u potrebi naglašavanja pojedinih specifičnih aspekata djelovanja tijela javne vlasti u sferi ostvarenja prava na pristup informacijama, odnosno u činjenici uvođenja nove i specifične institucije koju će sva tijela javne vlasti morati imati: službenika za informiranje. Tim slijedom, ova glava Zakona sadrži odredbe o:

- a. Redovitom objavljivanju informacija;
- b. Javnosti rada tijela javne vlasti;
- c. Instituciji službenika za informiranje;
- d. Isključenju odgovornosti službene osobe;
- e. Nadzoru nad provođenjem Zakona; te
- f. Izvješćima o provedbi Zakona.

6.5.1. Objavljivanje informacija

Kao što je rečeno, redovito objavljivanje informacija, uz rješavanje pojedinačnih zahtjeva za pristup, predstavlja temeljnu djelatnost tijela javne vlasti kao obveznika prava na informaciju, i kao takvo spada u krug njihovih redovnih djelatnosti. Opseg informacija koje se prema Zakonu o pravu na pristup informacijama moraju objavljivati u okviru ove djelatnosti određeno je prirodom nekih informacija, odnosno činjenicom da se neke informacije mogu smatrati informacijama neposredno vezanim uz redovit rad tijela javne vlasti. Drugim riječima, Zakon pretpostavlja da su informacije o redovitom radu tijela javne vlasti same po sebi, i neovisno od eventualno postavljenih pojedinačnih zahtjeva, toliko interesantne javnosti da za njihovo objavljivanje postoji načelna obveza.

Međutim, u ovom kontekstu bitno je uočiti tri važne karakteristike Zakona. Prije svega, lista obveza iz članka 20. Zakona koja utvrđuje opseg informacija dostupnih

redovitim objavljivanjem nije iscrpljujuća. Drugo, Zakon sadrži neodređeno široku obvezu tijela javne vlasti da objavljuju «odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika, s razlozima za njihovo donošenje» (članak 20. stavak 1. točka 1. Zakona). Pritom valja uvažiti činjenicu da u striktnom smislu riječi i nema odluke ili mjere tijela javne vlasti, samom činjenicom što je to javna vlast, kojom se ne utječe na interese ovlaštenika. Treće, Zakon sadrži i vrlo teško provedivu obvezu objavljivanja nacрта općih pravnih akata uz davanje mogućnosti ovlaštenicima da se o tim nacrtima očituju (članak 20. stavak 2. Zakona).

Zakon u svom članku 20. propisuje načelno četiri kategorije takvih informacija, pri čemu ta lista nije iscrpljujuća. To praktično znači da tijela javne vlasti na ovaj način mogu objaviti i druge informacije. Pitanje hoće li i koje informacije tijela javne vlasti pored onih navedenih u Zakonu zaista i objaviti ovisit će prije svega o percepciji javnosti o stupnju obveze transparentnosti rada pojedinih javnih institucija. Na taj se način ova norma Zakona o pravu na pristup informacijama pojavljuje kao otvorena mogućnost koja daje jednu mogućnost, ali ju ne određuje potpuno te ju ostavlja za daljnju razradu. Rješenje koje donosi Zakon daje osnovna jamstva da se određene informacije moraju redovito objavljivati, a pitanje proširenja te obveze moći će se riješiti argumentiranom procjenom i balansiranjem suprotstavljenih interesa; s jedne strane potrebe javnosti za pristupom što većem broju informacija i s druge objektivnim ograničenjima neograničenom udovoljavanju ovoj potrebi. Konačno, ne treba zaboraviti da se time ništa ne mijenja u pogledu prava na pristup jer uvijek postoji pravo podnošenja pojedinačnog zahtjeva.

Kao što je rečeno, redovito objavljivanje predviđeno je prvenstveno za one informacije koje se mogu vezati uz redovito, osnovno obavljanje poslova tijela javne vlasti. Odredba članka 20. stavka 1. točke 1. čini se ipak nedovoljno preciznom, obzirom da se može pojaviti tumačenje da sve odluke i mjere na ovaj ili onaj način utječu na ovlaštenike prava na informaciju, što u konačnici dovodi do zaključka kako po članku 20. Zakona postoji obveza objave svih informacija!

6.5.2. Javnost rada tijela javne vlasti

U pogledu odredbe o javnosti rada tijela javne vlasti (članak 21. Zakona) treba naglasiti da, kao niti u prethodnom slučaju, lista obveza definirana u spomenutom članku nije iscrpljujuća, odnosno predstavlja samo primjere ostvarivanja javnosti rada. Zakon navodi samo minimum uvjeta javnosti rada i to u izravnoj vezi sa zasjedanjima i sastancima tijela javne vlasti, pri čemu se uvažavaju izuzeci od prava na pristup iz članka 8. Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno odredbe drugih zakona o određenim izuzecima od javnosti. Držimo kako je ostvarivanje javnosti rada i neposrednim nazočenjem, odnosno pribivanjem, zasjedanjima i sastancima tijela javne vlasti izuzetno važno za funkcioniranje sustava vlasti,

osobito danas kada se, ponekad i protuzakonito, određena razmatranja i odlučivanja odvijaju «iza zatvorenih vrata».

6.5.3. Službenik za informiranje

Zakon, nadalje, uvodi i posebnu instituciju pod nazivom *službenik za informiranje*, čiji je zadatak tehnička provedba Zakona pa ga u tom smislu treba jasno razlikovati od institucije glasnogovornika. Naime, glasnogovornik je osoba koja iznosi stavove tijela koji vrlo često zadiru i u političku sferu, dok službenik za informiranja treba biti osoba koji će poznavati stručni aspekt rada tijela javne vlasti jer će davati, prikupljati, obrađivati i pružati upravo informacije o tom aspektu djelovanja. Službenik za informiranje jest organizator cjelokupnog sustava pristupa informacijama, a koncepcijski se može pozicionirati na dva načina: kao osoba koja će osobno pribavljati informacije i djelovati kao posrednik u sustavu pristupa informacijama, odnosno kao osoba koja će upućivati na meritorna mjesta od kojih se može tražiti i dobiti tražena informacija.

Zakonom se uvodi i posebna institucija pod nazivom službenik za informiranje, čiji je zadatak tehnička provedba Zakona. U tom smislu ovog službenika treba jasno razlikovati od institucije glasnogovornika. Naime, glasnogovornik je osoba koja iznosi stavove tijela koji vrlo često zadiru i u političku sferu, dok s druge strane službenik za informiranja treba biti osoba koja će poznavati stručni aspekt rada tijela javne vlasti jer će davati prikupljati, obrađivati i pružati upravo informacije o tom aspektu djelovanja. Službenik za informiranje jest organizator cjelokupnog sustava pristupa informacijama, a koncepcijski se može pozicionirati na dva načina: bilo kao osoba koja će osobno pribavljati informacije i djelovati kao posrednik u sustavu pristupa informacijama, odnosno kao osoba koja će upućivati na meritorna mjesta od kojih se može tražiti i dobiti zahtijevana informacija.

Naravno, uređenje službenika za informiranje podrazumijeva da će se osobu zadovoljavajućih stručnih kvalifikacija trebati uklopiti u organigrame, strukturu tijela te da će se određene zahtjeve povodom uvođenja te funkcije trebati riješiti na podzakonskoj razini.

Posebnu pažnju treba obratiti na odredbu o isključenju odgovornosti službenika za informiranje koji «u dobroj vjeri, a radi točnog i potpunog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogućiti pristup određenoj informaciji.» Naime, bilo bi kvalitetnije da je Zakon precizirao kako se isključenje ove odgovornosti proteže i na odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, što je jedan od zahtjeva sadržanih u nacrtu prijedloga izmjena i dopuna usvojenog Zakona.

6.5.4. Nadzor

Mogućnosti nadzora primjene prava, odnosno postupka zaštite prava, prema uređenju prava na pristup informacijama uključuju više institucija. To mogu biti, zajedno ili samostalno:

- a. Najviša instanca unutar tijela javne vlasti, dakle čelnik tijela (za slučaj postupovnih nepravilnosti unutar tijela);
- b. Poseban pravobranitelj, odnosno komisija (bez mogućnosti nalaganja određenog postupanja, ali uz mogućnost istraživanja, izvješćivanja i davanja preporuka);
- c. Poseban tribunal/kvazi-sudbeno tijelo (koje posreduje, istražuje i donosi neobvezujuće i obvezujuće odluke); te
- d. Sud, redovan, specijaliziran za upravne stvari, ili sud najviše instance.

Hrvatsko rješenje provođenja nadzora nad vršenjem obveza iz ovog Zakona jest po tijelu nadležnom za poslove opće uprave, što je donedavno bilo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, a danas je to Središnji državni ured Vlade Republike Hrvatske za upravu kao tijelo s nadležnošću za opću upravu. To je odredište koje treba brinuti o provođenju Zakona, a istovremeno je i koordinator sustava pristupa građana informacijama koji Vladu Republike Hrvatske izvještava o provedbi Zakona. Vlada Republike Hrvatske, nadalje, ima obvezu podnošenja toga izvješća Hrvatskom saboru, koje se konačno i javno objavljuje. Javnost ove nadzorne funkcije, odnosno javnost izvješćivanja o postupanju i pristupanju informacijama koje uključuje zakonodavnu i izvršnu vlast, ukazuje na kritičnu vrijednost pristupa informacijama po istinsku demokratsku praksu te važnost koja je prema Zakonu o pravu na pristup informacijama tom pravu pridana.

Uz ovu, osim Zakonom uređenu, funkciju, nadzor se naravno već prema naravi upravnog postupanja vrši unutar samog tijela pri čemu tijelo višeg stupanj nadzire rad tijela nižeg stupnja, a također postoji i odgovornost, pa tako i nadzor čelnika tijela.

6.6. KAZNENE ODREDBE

U pogledu sankcija, Zakon utvrđuje prekršajnu odgovornost ne samo pravne osobe s javnim ovlastima, već i odgovorne osobe u takvim tijelima, ali i svake fizičke osobe koja «ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama.» (članak 26. Zakona).

Ono što je, međutim, još važnije jest odredba po kojoj tijela javne vlasti u svakom

slučaju utvrđene protupravne uskrate ipak imaju obvezu omogućiti ostvarivanje prava na pristup potpuno ispunjenje obveze (članak 27. Zakona).

Ipak valja napomenuti kako sadašnje stanje ipak sadrži određene nejasnoće. Naime, formulacija kaznenih odredbi sada kazuje kako samo pravne osobe s javnim ovlastima odgovaraju za protuzakonito postupanje. Držimo, da novčana sankcija mora biti predviđena za sva tijela javne vlasti, kako je to definirano u članku 3. stavku 1. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje, valja izmjenom i dopunom aktualnog zakonskog stanja izrijeком navesti da će se izostanak vođenja posebnog službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama, izostanak određivanja službenika za informiranje mjerodavnog za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama te izostanak ustroja kataloga informacija koje posjeduje, raspolaže ili nadzire, a koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup informacijama također smatrati kažnjivim i kažnjavati novčanom kaznom jer u protivnom veći dio sadržaja Zakona ostaje *lex imperfecta*, uređenje bez sankcije.

Konačno, novčana sankcija mora biti predviđena ne samo za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, kako sada glasi formulacija ovog članka (dakle radi se samo o čelniku tijela), već ta zapriječena odgovornost valja urediti i osobu službenika za informiranje kao osobu koja neposredno izvršava poslove u najužem povezanu sa odlučivanjem oko ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Naravno, inzistiranje na kaznenim odredbama ne ocrta pravu sliku uređenja. Naime, valja se nadati kako će do primjene kaznenih odredaba iz ovog Zakona, kao i sva druga uređenja koja normiraju upravni rad u tijelima javne vlasti, dolaziti razmjerno rijetko te da će Zakon biti poštivan na način da će se, demokratski i transparentno, pružiti uvid u rad tijela javne vlasti jer to jest pravi smisao uređenja pristupa informacijama od javnog značaja. Ipak, u slučaju da takav mehanizam zakaže, valja kažnjavati ne samo institucije (jer se tu onda radi naprosto o prelijevanju proračunskog novca) već i odgovorne osobe, koje vlastitim postupanjem trebaju osigurati pristup informacijama. To, kao i općenito razvoj i usvajanje standarda etičkog i stručnog ponašanja i političke odgovornosti, naravno treba ići u smjeru ostvarenja prava i obveza iz ovog Zakona.

6.7. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Obzirom da pravo na pristup informacijama koje se uređuje ovim Zakonom predstavlja demokratsku novinu u hrvatskom pravnom sustavu, za pravilnu primjenu Zakona bilo je bitno dobro urediti rok u kojem treba stvoriti pretpostavke za njegovu primjenu.

Odredbom članka 28. Zakona određeno je kako će tijela javne vlasti, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona, osigurati sve organizacijske, materijalne, tehničke i druge uvjete za provođenje odredbi samog Zakona. Sljedećim je člankom utvrđena obveza nadležnog ministra, sada čelne osobe Središnjeg državnog ureda Vlade Republike Hrvatske za upravu, donijeti podzakonske propise navedene u članku 18. Zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu, pri čemu Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave.

Kako su oba ova roka protekla, može se zaključiti da niti su osigurane organizacijske, materijalne, tehničke i druge pretpostavke za provođenje odredbi Zakona, a jednako tako nisu doneseni provedbeni podzakonski propisi. Ovdje se radi o očiglednom kršenju rokova koji nisu instruktivni, već su sasvim jasno obvezujući za tijela javne vlasti koji Zakon trebaju provoditi. Naravno, činjenica da ove obveze nisu izvršene ne utječe na provođenje Zakona već samo otežava tijelima javne vlasti da izvrše svoju obvezu osiguravanja dostupnosti informacijama od javnog značaja. Ponešto pesmističnije mogli bismo zaključiti kako im, ustvari, ovaj propust pruža vrlo uvjerljivu izliku za neprovođenje Zakona prema tijelima koja su ovlaštena nadzirati njegovu primjenu i provođenje.

ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA I NJEGOVI OSNOVNI NEDOSTACI

Neposredno prije usvajanja Zakona o pravu na pristup informacijama u Hrvatskom saboru, koalicija nevladinih udruga sastala se u Zagrebu i sastavila prijedlog amandmana, odnosno izmjena i dopuna teksta, u Hrvatskom saboru predloženog Zakona o pravu na pristup informacijama. Predstavljeni tekst izmjena i dopuna sadržavao je ukupno 34 predloženih amandmana na tekst prijedloga zakona od kojih je pri donošenju Zakona usvojeno u cijelosti četrnaest te jedan djelomično. Međutim, četrnaest usvojenih izmjena nisu u bitnome doveli do poboljšanja usvojenog teksta Zakona, kojem je u odnosu na međunarodno prihvaćene standarde, odnosno nacrt prijedloga koalicije nevladinih udruga, značajno narušena struktura; naime, osnovne zamjerke i uočeni nedostaci i nadalje su ostali u tekstu Zakonu, što je dovelo u pitanje cjelokupni smisao i primjenu.

Najznačajniji nedostatak jest što usvojeni Zakon o pravu na pristup informacijama ne sadrži osnovne i za područje slobode informacija ključne odredbe o načelima proporcionalnosti (razmjernosti) i javnog interesa (u vezi s ograničenjima prava), inače sadržanim u Preporuci (2002)2 Vijeća Europe. Pored toga, prema postojećem tekstu Zakona, u slučaju usvajanja zahtjeva za pristup informaciji tijelo javne vlasti nije dužno donijeti posebno rješenje o usvajanju zahtjeva (analogni slučaj postoji i u situaciji kada se usvaja prijedlog za dopunu i ispravak informacije) čime se uvelike dovodi u pitanje realizacija pravne zaštite u onim slučajevima kada stranka koja je podnijela zahtjev za pristup, odnosno dopunu ili ispravak, nije zadovoljna ishodom. Naime, predvidivo je da tijelo javne vlasti usvoji određeni zahtjev, ali ne na način kako to stranka smatra primjerenim te i u tom slučaju treba postojati mogućnost ulaganja pravnog lijeka. Kako je osnovna procesna pretpostavka ulaganja žalbe postojanje određenog pravnog akta, tako se i u ovom slučaju nameće potreba da se u situacijama pozitivnog rješavanja pojedinih zahtjeva izdaje posebno rješenje.

Ovo su tri presudna, iako ne i jedina, nedostatka usvojenog Zakona na čijim ispravnima valja inzistirati u budućnosti, što i čini okosnicu inicijative koalicije nevladinih udruga za izmjene i dopune Zakona prava na pristup informacijama, inicijativu formuliranu kroz Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Katalog izmjena i dopuna, temeljen na Nacrtu Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koji je koalicija nevladinih udruga sastavila početkom 2004. godine, sadrži ukupno 33 članka normativnog teksta, uz pripadajuća obrazloženja, odnosno tumačenja. Valja napomenuti kako Nacrt Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup

informacijama slijedi dosadašnja nastojanja koja je koalicija nevladinih udruga poduzela u sastavljanju Nacrta zakona (zajednička izjava iz veljače 2003. godine, izvorni i ponešto korigirani tekst Nacrta prijedloga zakona iz svibnja 2003. godine). Ipak, ovim se Nacrtom prijedloga zakonskih izmjena i dopuna ne ustrajava na konkretnim rješenjima, a koja su prethodno bila predlagana, već se nastoji drugačijim zakonodavnim rješenjima jednako kvalitetno i praktično ostvariti isti smisao i standarde zaštite prava na pristup informacijama. To je, naravno, u skladu s nastojanjem da se prijedlozima civilnog društva kroz, na suradnji osnovanom partnerstvu sa zakonodavcem i vlašću, djeluje na kvalitetu mehanizama kojima se štite prava i ostvaruju interesi, što bi i trebala biti funkcija civilnog društva.

8.

ZAKLJUČNO O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pristup informacijama predstavlja važan aspekt u ostvarivanju transparentnosti postupanja, što je važan mehanizam, kako za prevenciju nezakonitosti, promociju kvalitativne i kvantitativne efikasnosti sustava, tako i za ostvarenje istinske demokratičnosti: informiranog odlučivanja. Okvir pristupa informacijama: činjenica da sve što nije izrijekom isključeno treba biti učinjeno dostupnim javnosti, pretpostavljanje javnog interesa partikularnom, kao i jasno obrazlaganje odlučivanja javne vlasti, sve je to usmjereno prema tome da građani doista budu nadzor vlasti, ali i da imaju utemeljen osjećaj da su vlast i uprava «njihove» i da sve što čine sredstvima prikupljenim njihovim porezima i doprinosima, čine radi njih. Rezultat zakonskog uređivanja pristupa informacijama, predvidivo je, bit će osnaženje demokratskog supstrata modernog društva, a istovremeno i rast efikasnosti i odgovornosti tijela javne vlasti, što će na vrlo praktičnoj (ne samo na nekoj pravno-apstraktnoj razini ljudskih prava) razini utjecati na život i standard građana.

Informacija, to danas toliko često ponavljamo, jest osnova modernog društva. Osnovom informacija donose se važne odluke, stručno i politički dalekosežne, stoga uređenje pristupa informacijama predstavlja ne samo pravo građana na ono što je ionako prikupljeno njihovim novcem, već je predmet i onog korpusa prava koji je izraz izražene uljudbe suvremenog doba: temeljnih, ljudskih, ustavom šticeđenih prava. Utoliko rad na normiranju ovoga prava odgovara namjerama osposobljavanja državnog aparata, uprave i javne vlasti da odgovore zahtjevima efikasnosti koji se pred njih postavljaju, ali jednako tako da u namjeri efikasnog postupanja ne naruše temeljna ljudska prava na kojima moderan demokratski i slobodan sustav postoji

Uređenje koja je pred nama, 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.

Taj naš globalno-nacionalni odmak, osim teorijskog i političkog aspekta, ima i vrlo prizemni, pragmatični aspekt. Pravo na pristup informacijama tu ne predstavlja samo uređenje koja afirmira ljudska prava na apstraktnoj ravni već može imati jasne rezultate u tome da osobe, pravne i fizičke, saznaju informacije koje mogu koristiti kako bi usmjeravali svoje svakodnevno djelovanje, kako bi se koristili svim onim pravima koja imaju, uslugama upravne vlasti (jer upravna vlast upravo to i jest - servis građanima) i u svemu tome imali nadzor nad kvalitetom i kvantitetom rada tijela javne vlasti. Naravno, takvo uređenje, koja treba pratiti međunarodne standarde i odgovarati vrlo praktičnim uvjetima koji se mijenjaju, podrazumijeva provjeru u uvjetima praktične primjene. U tom pogledu i ovaj pregled Zakona, sa sugestijama i opaskama koje idu u smjeru promišljanja mogućih izmjena i dopuna te poboljšanja, treba pomoći adekvatnijem ostvarenju ovog značajnog prava i praktičnijoj primjeni sada utvrđenih i uređenih zakonskih instituta.

Konačno, utvrđenje prava na pristup informacijama ne smijemo sagledavati izvan konteksta jer ono tako niti nije osmišljeno. Ovo pravo, blisko povezano sa slobodom govora i izražavanja te slobodom medija i njihovog komercijalnog djelovanja, upravo nadograđuje istu ideju. U tom pogledu, pravo na pristup informacijama djeluje kao mehanizam kojim će se građani služiti kako bi dobili informacije i time proširili krug informacija koje su im dostupne preko onih koje im mediji približavaju. Jednako će tako i mediji, korištenjem ovog prava, imati još jedan mehanizam koji će im omogućiti da pribave informacije i učine ih dostupnim javnosti.

Za zaključak treba još reći kako je, utvrđenjem prava na pristup informacijama i njegovim uređenjem Zakonom o pravu na pristup informacijama, završeno jedno poglavlje uvođenja ovog prava u Republiku Hrvatsku, što će se svakako odraziti i na ocjenu stanja demokratičnosti i transparentnosti te korištenja «dobro» i «otvorene» vlasti u Republici Hrvatskoj od strane međunarodnih organizacija. O tome kako te organizacije procjenjuju uređenje ovog prava u Republici Hrvatskoj najbolje govore dvije zakonske recenzije nastale u okviru Vijeća Europe te Article 19, međunarodne nevladine udruge za praćenje prava na pristup informacijama. Sljedeći korak treba, naravno, biti korištenje ovim pravom i njegova praktična primjena te sustavno praćenje svih novina u informacijskim tehnologijama, tehnikama, medijima i organizaciji, sve s ciljem potpunog ostvarenja ideje učinkovite, kvalitetne i jeftine državne vlasti koja služi građanima, jer je to ono što, sasvim sigurno, svi želimo!

Pravo na dostupnost informacija kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od osnovnih ljudskih prava zaštićeno međunarodnim ugovorima i Ustavom RH. To se pravo danas smatra temeljnim preduvjetom demokratizacije društva i stvaranja aktivnog građanstva koje može obaviješteno i meritorno odlučivati o zbivanjima u zajednici u kojoj živi. Brojna međunarodna tijela na najvišoj su razini donijela dokumente s obvezujućom snagom za svoje članice. Gotovo sve zemlje u tranziciji, većina zemalja Europe i oko 60 drugih zemalja svijeta usvojile su u posljednjih nekoliko godina zakone koji omogućuju slobodan pristup službenim informacijama. Hrvatska je jedina zemlja u jugoistočnoj Europi koja zakon o dostupnosti informacija još nema niti u nacrtu.

Pokrećući kampanju za dostupnost službenih informacija u Hrvatskoj i pozivajući se na Preporuku Odbora ministara Vijeća Europe o dostupnosti službenih informacija R (2002) 2, koja poziva države članice da omoguće širok pristup službenim dokumentima na temelju jednakosti i prema jasnim pravilima, uvažavajući načela istaknuta posebice u članku 19 Opće deklaracije o ljudskim pravima, čl. 6, 8 i 10 Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, kao i Konvenciji o dostupnosti informacija, Sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravnoj zaštiti u predmetima koji se tiču zaštite okoliša (usvojena u Aarhusu u Danskoj 25. lipnja 1998.), Konvenciji o zaštiti pojedinaca vezano za automatsku obradu osobnih podataka (ETS br. 108, od 28. siječnja 1981.), Deklaraciji o slobodi izražavanja i informiranja (prihvaćena 29. travnja 1982.) te preporukama Vijeća Europe R (81) 19 o dostupnosti informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, R (91) 10 o priopćavanju trećoj strani osobnih podataka koje posjeduju javna tijela, R (97) 18 koja se tiče zaštite osobnih podataka skupljenih i obrađenih u statističke svrhe i R (2000)13 o europskoj politici o dostupnosti arhivskoga gradiva, šesnaest je hrvatskih nevladinih udruga 24. veljače 2003. usvojilo zajedničku izjavu:

Javnost ima pravo znati

Želimo otvorenu javnu vlast. Građani imaju pravo znati što i zašto se odlučuje, imaju pravo bez posebnog obrazloženja dobiti uvid u službene dokumente koji su im potrebni. Odnos vlasti i građana je odnos povjerenja. Pri obavljanju javne vlasti tajnost je izuzetak. Povjerenje se jača primjenom načela otvorenosti javne vlasti. Otvorenost je načelo i obveza javne vlasti, dostupnost informacija u posjedu javne vlasti pravo je građana. U svim uljudenim, demokratskim društvima vlast postoji radi građana, a ne obratno. Građani uredno plaćaju poreze, daju povjerenje nositeljima javnih funkcija te imaju pravo tražiti odgovorno ponašanje vlasti u svakom njenom dijelu.

Ova načela podrazumijevaju sasvim praktične mjere. Želimo, po uzoru i prema iskustvu razvijenih demokratskih zemalja, jedinstveno zakonodavstvo koje se temelji na sljedećem:

1. Dostupnost službenih informacija za sve

Svaki građanin, bez obzira na spol, dob, nacionalnu pripadnost, posebne potrebe, socijalni status ili političko opredjeljenje, ima pravo na slobodan pristup službenim informacijama.

Građanima treba biti pristupačan i jasan ustroj tijela javne vlasti, njihova uloga, iznos i način trošenja proračunskih sredstava, te sustav odgovornosti. Građanima se mora omogućiti jednostavan uvid u dokumente, registre, odluke i podatke, kao i razloge radi kojih je donijeta neka odluka.

2. Obveza objavljivanja i pružanja informacija

Tijela javne vlasti, koja uključuju institucije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti te druge institucije (s područja zdravstva, školstva, kulture, društvene skrbi itd.) koje imaju javna ovlaštenja ili se financiraju proračunskim sredstvima na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, u demokratskom društvu imaju obvezu objavljivanja i osiguranja dostupnosti informacija kojima raspolažu.

Tijela javne vlasti moraju omogućiti javni karakter svog rada, moraju pravodobno i cjelovito informirati javnost o svojim aktivnostima, mjerama, prijedlozima, namjerama, zakonima.

Sve ono što nije izuzetno kao tajna, treba biti dostupno građanima. Teškoće i cijena davanja informacije ne smiju biti prepreka ili izlika da se informacija ne pruži.

3. Obrazovanje za demokraciju

Građani trebaju biti upoznati i podučeni o svom pravu na dostupnost informacija, kao i o pravu na zaštitu i pravičnu upotrebu osobnih informacija.

Dužnosnici trebaju dati primjer, javni službenici moraju poštivati duh i načela zakona koji određuje dostupnost informacija.

U cilju obrazovanja za demokraciju trebaju se organizirati rasprave i osigurati mjesta javnog pristupa umreženim službenim informacijama.

Narodne knjižnice, kao mjesna obavijesna središta, preuzimaju ulogu posrednika koji omogućuje slobodan protok informacija o državnoj i lokalnoj politici, zalažući se za osiguravanje dostupnosti službenih publikacija do mjesne razine.

4. Legitimna ograničenja pristupa

Slobodan pristup i objavljivanje informacija je obveza, ograničenje je izuzetak. Ograničenje pretpostavlja da bi javni interes bio povrijeđen informacijom. Ograničenje mora biti propisano zakonom i objavljenim općim aktom. Razlozi za to mogu biti samo državna sigurnost i obrana, javna sigurnost, progon kriminala, zaštita privatnosti, ekonomski interes (pregovori), jednakost pred sudom, nadzor rada uprave, tečaj valute ili priprema odluke.

U slučaju sukoba između javnog interesa i zapriječene tajnosti, prednost ima javni interes.

Osoba koja u dobroj vjeri zaštite javnog interesa i uvjerena u istinitost informacije objavi informaciju, treba uživati radnopravnu i kaznenu zaštitu.

5. Jasni rokovi i zaštita prava

U stvarima zahtjeva za dostupnost informacija treba postaviti jasan rok, ne dulji od 30 dana. Svako odbijanje ili produženje roka treba biti posebno obrazloženo.

Pristup službenim dokumentima trebao bi, u pravilu, biti besplatan. Trošak postupka može biti na teret tražitelja, ali ne smije prelaziti stvarne troškove nastale pri tijelu javne vlasti. Javni registri, u pravilu, ne mogu nametati druge troškove pristupa osim nužnih troškova registracije podatka (fotokopiranje, ispis, fotografiranje, skeniranje i sl.).

Građanima je potrebno omogućiti učinkovito pravno sredstvo pred sudom za zaštitu njihovog prava. Namjerno skrivanje, uskraćivanje ili iskrivljavanje informacije težak je prekršaj i u kvalificiranom obliku kazneno djelo. Uništavanje podataka štetno je djelo pa standarde arhiviranja, održavanja, zaštite i korištenja podataka treba utvrditi zakonom.

6. Dostizanje europskih standarda

Europski standardi javne uprave podrazumijevaju predvidivost i zakonitost, odgovornost i učinkovitost javne vlasti. Da bi se to ostvarilo, glavno načelo djelovanja je otvorenost vlasti i pravo na dostupnost informacija u posjedu tijela vlasti.

U cilju dostizanja europskih standarda tražimo da se i u Hrvatskoj do kraja 2003. godine donese zakon o dostupnosti informacija.

Hrvatskim vlastima nudimo pomoć u formuliranju prijedloga zakona. Okupili smo grupu pravnih stručnjaka koji su u stanju sačiniti tekst prijedloga zakona o dostupnosti informacija temeljen na navedenim međunarodnim standardima.

Tražimo od nadležnih tijela vlasti, građana i medija podršku inicijativi dijela civilnoga društva za nastavak kampanje za dostupnost službenih informacija u Hrvatskoj.

Zakon o pravu na pristup informacijama

I. OPĆE ODREDBE

SADRŽAJ

Članak 1.

Ovim se Zakonom uređuje pravo na pristup informacijama koje posjeduju, raspoložu ili nadziru tijela javne vlasti, propisuju načela prava na pristup informacijama, izuzeci od prava na pristup informacijama i postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama.

CILJ

Članak 2.

Cilj ovoga Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, sukladno ovom i drugim zakonima.

POJMOVI

Članak 3.

(1) Pojedini izrazi u ovom Zakonu imaju sljedeće značenje:

- 1) »Ovlaštenik prava na informaciju« (u daljnjem tekstu: ovlaštenik) je svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji,
- 2) »Tijela javne vlasti« su državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti,
- 3) »Informacija« je podatak, fotografija, crtež, film, izvješće, akt, tablica, grafikon, nacrt ili drugi prilog, koje posjeduju, raspoložu ili nadziru tijela javne vlasti, bez obzira na to je li pohranjena na nekom dokumentu ili nije, te bez obzira na izvor, vrijeme nastanka, mjesto pohranjivanja, na način saznavanja, na to po čijem nalogu, u čije ime i za čiji račun je informacija pohranjena ili drugo svojstvo informacije,
- 4) »Dokument« je svako materijalno sredstvo na kojem je zapisana ili

unesena informacija koju posjeduju, raspoložu ili nadziru tijela javne vlasti,

- 5) »Pravo na pristup informacijama« obuhvaća pravo ovlaštenika na traženje i dobivanje informacije kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije kada za to i ne postoji poseban zahtjev već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom ili drugim općim propisom (u daljnjem tekstu: redovito objavljivanje informacija).

(2) Vlada Republike Hrvatske će svake godine do 31. siječnja u »Narodnim novinama« objaviti popis tijela javne vlasti.

II. NAČELA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

PRETPOSTAVKE JAVNOSTI, SLOBODNOG PRISTUPA I OGRANIČENJA

Članak 4.

(1) Sve informacije koje posjeduju, raspoložu ili nadziru tijela javne vlasti moraju biti dostupne zainteresiranim ovlaštenicima prava na informaciju.

(2) Ovlaštenik ima pravo saznati od tijela javne vlasti da li posjeduju, raspoložu ili nadziru traženu informaciju.

(3) U slučaju ograničenja prava na pristup određenoj informaciji, tijelo javne vlasti obvezno je u posebnom rješenju navesti o kojoj se kategoriji izuzetka radi, odnosno o razlozima zbog kojih je odlučio o uskrati informacije.

(4) Iznimno, pravo na pristup informacijama može se ograničiti u slučajevima i na način propisan zakonom.

POTPUNOST I TOČNOST INFORMACIJE

Članak 5.

Informacija koju tijela javne vlasti daju, odnosno objavljuju mora biti potpuna i točna.

JEDNAKOST

Članak 6.

(1) Pravo na pristup informacijama pripada svim ovlaštenicima na jednak način i pod jednakim uvjetima i oni su ravnopravni u njegovom ostvarivanju.

(2) Tijela javne vlasti ne smiju staviti u povoljniji položaj niti jednog ovlaštenika na način da se određenom ovlašteniku informacija daje ranije.

(3) Pravo na pristup informacijama koje sadrže osobne podatke ostvaruje se na način koji je propisan drugim zakonom.

NAČELO RASPOLAGANJA INFORMACIJOM

Članak 7.

Ovlaštenik koji raspolaže informacijom ima pravo tu informaciju javno iznositi.

III. IZUZECI OD PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

IZUZECI I NJIHOVO TRAJANJE

Članak 8.

(1) Tijela javne vlasti uskratit će pravo na pristup informaciji ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

(2) Tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje:

- 1) onemogućilo poduzimanje mjera i radnji radi sprječavanja i otkrivanja kažnjivih djela ili radi progona počinitelja kažnjivih djela,
- 2) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
- 3) onemogućilo rad tijela koji vrše upravni nadzor, odnosno nadzor zakonitosti,
- 4) izazvalo ozbiljnu štetu za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš,
- 5) onemogućilo provođenje gospodarske ili monetarne politike,
- 6) ugrozilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika.

(3) Informacije kojima se uskraćuje pravo na pristup iz razloga navedenih u stavku 2. točki 6. ovoga članka postaju dostupne javnosti kada to odredi onaj kome bi objavljivanjem informacija mogla biti uzrokovana šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kada je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok.

(4) Tijela javne vlasti odobrit će pristup u one dijelove informacije koji se s obzirom na prirodu svog sadržaja mogu objaviti.

(5) Informacije su dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi navedeni u ovom članku prema kojima tijelo javne vlasti uskraćuje pravo na pristup informaciji.

IV. POSTUPOVNE ODREDBE

PRIMJENA PROPISA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU

Članak 9.

Ako ovim Zakonom nije drukčije određeno, u postupku radi ostvarivanja prava na pristup informacijama na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o općem upravnom postupku.

NAČINI OSTVARIVANJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Članak 10.

Tijela javne vlasti obvezna su omogućiti pristup informacijama:

- 1) redovitim objavljivanjem određenih informacija, kako je to određeno posebnim zakonom ili drugim općim aktom, uz uvjet objave jedanput mjesečno, na primjeren i dostupan način radi upoznavanja javnosti,
- 2) neposrednim pružanjem informacije ovlašteniku koji je podnio zahtjev,
- 3) uvidom u dokumente i pravljenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju,
- 4) dostavljanjem ovlašteniku koji je podnio zahtjev preslika dokumenta koji sadrži traženu informaciju,
- 5) na drugi način kojim se ostvaruje pravo na slobodan pristup informacijama.

ZAHTJEV

Članak 11.

(1) Ovlaštenik ostvaruje pravo na pristup informaciji podno-šenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu javne vlasti.

(2) Ako je zahtjev podnesen usmeno o tome će se sastaviti zapisnik, a ako je podnesen putem telefona ili drugog telekomunikacijskog uređaja sastavit će se službena zabilješka.

(3) Pisani zahtjev sadrži: naziv i sjedište tijela javne vlasti kojem se zahtjev podnosi, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, ime i prezime i adresu fizičke osobe podnositelja zahtjeva, tvrtku, odnosno naziv pravne osobe i njezino sjedište.

(4) Podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji.

(5) Podnositelj zahtjeva može u zahtjevu predložiti način na koji će tijelo javne vlasti učiniti informaciju dostupnom.

ROKOVI

Članak 12

(1) Na temelju usmenog ili pisanog zahtjeva tijelo javne vlasti obvezno je omogućiti podnositelju zahtjeva pristup informaciji najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

(2) U slučaju nepotpunog ili nerazumljivog zahtjeva tijelo javne vlasti pozvat će podnositelja zahtjeva da ga ispravi u roku od tri dana. Ako podnositelj zahtjeva ne ispravi zahtjev na odgovarajući način tijelo javne vlasti odbacit će rješenjem zahtjev kao nerazumljiv ili nepotpun.

USTUPANJE ZAHTJEVA

Članak 13.

(1) Ako tijelo javne vlasti ne posjeduje, ne raspolaže ili ne nadzire informaciju, a ima saznanja o nadležnom tijelu, bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana od zaprimanja zahtjeva obvezno je ustupiti zahtjev tijelu javne vlasti koji posjeduje, raspolaže ili nadzire informaciju, o čemu će obavijestiti podnositelja.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka, rokovi ostvarivanja prava na pristup informaciji računaju se od dana kada je tijelo javne vlasti zaprimilo ustupljeni zahtjev.

PRODUŽENJE ROKOVA

Članak 14

(1) Rokovi za ostvarivanje prava na pristup informaciji utvrđeni ovim Zakonom mogu se produžiti do 30 dana ukoliko se:

- 1) informacija mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti,
- 2) jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija.

(2) O produženju rokova tijelo javne vlasti bez odgode će, a najkasnije u roku od 8 dana, obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen.

RJEŠENJE O ZAHTJEVU

Članak 15

(1) Tijelo javne vlasti ne donosi posebno rješenje o prihvaćanju zahtjeva za pristup informaciji, već će o tom slučaju sastaviti službenu zabilješku.

(2) Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti rješenje o odbija-nju zahtjeva:

- 1) ako se radi o slučajevima iz članka 8. stavka 1. i 2. ovoga Zakona,

- 2) ukoliko tijelo javne vlasti ne raspolaže, ne nadzire, niti ima saznanja gdje se informacija nalazi,
- 3) ukoliko je istom ovlašteniku omogućen pristup istoj informaciji u roku od 60 dana od podnošenja zahtjeva.

(3) U slučaju kada je informacija već objavljena, tijelo javne vlasti obvezno je bez odgode obavijestiti podnositelja zahtjeva gdje je, kada i kako tražena informacija objavljena.

DOPUNA I ISPRAVAK INFORMACIJE

Članak 16

(1) Ukoliko ovlaštenik, na osnovi dokaza kojima raspolaže, smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njen ispravak, odnosno dopunu.

(2) Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti posebno rješenje o odbijanju zahtjeva ako smatra da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije.

ŽALBA I UPRAVNI SPOR

Članak 17

(1) Protiv rješenja tijela javne vlasti, podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu čelniku nadležnog tijela javne vlasti, u roku od 8 dana od dana dostavljanja rješenja.

(2) Drugostupanjska odluka po žalbi mora se donijeti i dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

(3) Protiv drugostupanjske odluke, odnosno konačnoga prvostupanjskog rješenja tijela javne vlasti kojim se zahtjev odbija, podnositelj zahtjeva može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom, u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima. Postupak po tužbi je hitan.

SLUŽBENI UPISNIK

Članak 18

Tijelo javne vlasti dužno je voditi poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama u skladu s odredbama ovoga Zakona. Ustroj, sadržaj i način vođenja službenog upisnika propisat će podzakonskim propisom ministar nadležan za poslove opće uprave.

NAKNADA

Članak 19

Tijelo javne vlasti ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova od ovlaštenika u svezi s pružanjem i dostavom tražene informacije.

V. POSEBNE ODREDBE O TIJELIMA JAVNE VLASTI

OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA

Članak 20

(1) Neovisno o pojedinačnim zahtjevima kojima se traži ostvarivanje prava na pristup informaciji tijela javne vlasti obvezna su na prikladan način, u službenim glasilima ili na infor-matičkom mediju objaviti posebno:

- 1) svoje odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaš-tenika, s razlozima za njihovo donošenje,
- 2) informacije o svom radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja,
- 3) informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli prema tijelu javne vlasti.
- 4) informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.

(2) tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacрта zakona i podzakonskih akata dužna su objavljivati nacрте tih akata te omogućiti ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju. Nacrti zakna i podzakonskih akata, pisana očitovanja korisnika i konačni prijedlozi navedenih akata objavljuju se na način propisan u stavku 1. ovoga članka.

JAVNOST RADA

Članak 21.

(1) Radi osiguravanja javnosti rada, tijela javne vlasti obvezna su svojim općim aktima utvrditi uvjete pod kojima se omo-gučava neposredan uvid javnosti u njihov rad.

(2) Tijela javne vlasti obvezna su javnost informirati o:

- 1) dnevnom redu zasjedanja ili sastanaka i vremenu njihovog održavanja, načinu rada tijela javne vlasti i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad,
- 2) broju osoba kojima se može istovremeno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja.

(3) Tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad ako se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost, mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama koje su izuzete od prava na pristup informacijama prema odredbama ovoga Zakona.

SLUŽBENIK ZA INFORMIRANJE

Članak 22

(1) Tijelo javne vlasti obvezno je radi osiguravanja pristupa informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama (u daljnjem tekstu: službenik za informiranje).

(2) Tijelo javne vlasti obvezno je upoznati javnost sa službenim podacima o službeniku za informiranje, kao i o načinu njegova rada.

(3) Službenik za informiranje:

- 1) obavlja poslove rješavanja pojedinačnih zahtjeva i redovitog objavljivanja informacija, sukladno svom unutarnjem ustroju,
- 2) unapređuje način obrade, klasificiranja, čuvanja i objavljivanja informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti,
- 3) osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih ovim Zakonom.

(4) Tijelo javne vlasti posebnom odlukom ustrojiti će katalog informacija koje posjeduje, raspolaže ili nadzire, a koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup.

(5) Službenik za informiranje poduzima sve radnje i mjere potrebne radi urednog vođenja kataloga, a za što je neposredno odgovoran čelniku tijela javne vlasti.

I

ISKLUČENJE ODGOVORNOSTI SLUŽBENIKA ZA INFORMIRANJE

Članak 23

Službenik za informiranje koji u dobroj vjeri, a radi točnog i potpunog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogućiti pristup određenoj informaciji, ne može biti pozvan na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz članka 8. ovoga Zakona.

NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Članak 24

Nadzor nad provođenjem ovoga Zakona provodi ministarstvo nadležno za poslove opće uprave.

IZVJEŠĆA

Članak 25

(1) Sva tijela javne vlasti dužna su ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave dostaviti izvješće o provedbi ovoga Zakona na temelju podataka sadržanih u katalogu informacija iz članka 22. stavka 4. ovoga Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja.

(2) Ministarstvo nadležno za poslove opće uprave podnosi objedinjeno izvješće o provedbi ovoga Zakona Vladi Republike Hrvatske najkasnije do 28. veljače za prethodnu godinu.

(3) Vlada Republike Hrvatske dužna je podnijeti izvješće o provedbi ovoga Zakona Hrvatskom saboru radi prihvaćanja najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu, koje se nakon prihvaćanja objavljuje u »Narodnim novinama«.

VI. KAZNENE ODREDBE

Članak 26.

(1) Pravna osoba s javnim ovlastima koja suprotno odredbama ovoga Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 20.000,00 do 100.000,00 kuna.

(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će i odgovorna osoba u tijelima javne vlasti novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna.

(3) Novčanom kaznom od 1.000,00 do 8.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba koja ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama.

(4) Za prekršaj iz stavka 3. kaznit će se odgovorna osoba u tijelu javne vlasti novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna ili kaznom zatvora do šezdeset dana.

POTPUNO ISPUNJENJE OBVEZE

Članak 27

Pored izricanja kaznenih i stegovnih sankcija, u slučaju utvrđene odgovornosti na temelju neopravdane uskrate ili ogra-ničenja ostvarivanja prava na pristup informaciji, tijelo javne vlasti obvezno je ovlašteniku prava na informaciju

omogućiti ostvarivanje prava na pristup informaciji sukladno odredbama ovoga Zakona.

VII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 28

Tijela javne vlasti osigurat će organizacijske, materijalne, tehničke i druge uvjete za provođenje odredbi ovoga Zakona, u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 29.

Podzakonske propise iz članka 18. ovoga Zakona nadležni ministar donijet će najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Članak 30

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 008-02/03-01/05

Zagreb, 15. listopada 2003.

HRVATSKI SABOR
Predsjednik
Hrvatskoga sabora
Zlatko Tomčić, v. r.

Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama

Članak 1.

U Zakonu o pravu na pristup informacijama («Narodne novine», br. 172/03.) članak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«Ovim se Zakonom uređuje pravo na pristup informacijama koje posjeduju, raspolazu ili nadziru tijela javne vlasti, propisuju načela prava na pristup informacijama, izuzeci od prava na pristup informacijama, postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama, posebne odredbe o tijelima javne vlasti i kaznene odredbe.»

Komentar:

Članak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi pravilno i u potpunosti odražavao pravi sadržaj Zakona. U tom je smislu odredba članka izmijenjena i dopunjena određenjima koja su sadržana u nazivima glava Zakona.

Članak 2.

Članak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«Pravo na pristup informacijama uređuje se radi zaštite interesa i ostvarivanja prava javnosti da zna, radi osiguravanja slobodnog i demokratskog društva te transparentnog i otvorenog sustava vlasti.»

Komentar:

Članak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se detaljnije postavili kriteriji kroz koje treba prosuđivati svrhu objave informacija, odnosno interpretirati ostvarivanje dostupnosti informacija. Stoga se uvodi određenje «zaštita interesa i ostvarivanje prava javnosti da zna, radi osiguravanja slobodnog i

demokratskog društva te transparentnog i otvorenog sustava vlasti» kao cilj Zakona. Navedeno određenje ukazuje na potrebu i pravo javnosti da sazna informacije koje posjeduju, kojima raspolažu i koje nadziru tijela javne vlasti, u svrhu ostvarivanja slobodnog i demokratskog društva, transparentnog i otvorenog sustava vlasti. Ovime se ovo pravo smješta u demokratski okvir slobodnog društva, te u kontekst nadzora sustava javne vlasti. Odredba izmijenjenog članka može praktično poslužiti kao vodič kroz razumijevanje smisla odredbi Zakona i u tom je smislu bolja od odredbe članka iz postojećeg teksta Zakona u kojoj se samo vrlo tehnički navodi pravo uređeno Zakonom.

Članak 3.

Članak 3. stavak 1. točka 1. Zakona mijenja se i glasi:

«1) «Ovlaštenik prava na pristup informacijama» (u daljnjem tekstu: ovlaštenik) je svaka domaća ili strana, fizička ili pravna osoba, kao i subjekt koji može biti nositelj posebnih prava i obveza.»

Komentar:

Članak 3. stavak 1. točka 1. Zakona treba izmijeniti kako bi se uklonilo određenje «koja zahtjeva pristup informaciji» obzirom da je netko ovlaštenik prava na informaciju i onda kada ne zahtijeva pristup informaciji. Tako, primjerice, kada postoji obveza redovitog objavljivanja informacija nema postavljanja pojedinačnog «zahtjeva» za pristupom informaciji, a ipak postoje «ovlaštenici» koji mogu pristupati objavljenim informacijama.

Nadalje, članak 3. stavak 1. točka 1. Zakona treba izmijeniti i kako bi se unijelo određenje «kao i subjekt koji može biti nositelj posebnih prava i obveza», što je u skladu s odredbama Zakona o parničnom postupku u vezi s institutom ius standi, a odnosilo bi se, primjerice, na stambenu zgradu, grupu građana i slično kao ovlaštenike prava na pristup informacijama.

Istom, članak 3. stavak 1. točka 1. Zakona treba izmijeniti i kako bi se ispravila terminološka pogreška kojom je ovlaštenik nazvan «ovlaštenik prava na informaciju» umjesto «ovlaštenik prava na pristup informacijama».

Članak 4.

Podnaslov iznad članka 4. Zakona mijenja se i glasi:

«PRETPOSTAVKE JAVNOSTI I SLOBODNOG PRISTUPA TE RESTRIKTIVNOSTI I RAZMJERNOSTI OGRANIČENJA»

Komentar:

Podnaslov iznad članka 4. Zakona treba izmijeniti kako bi odgovarao odredbi članka Zakona koji slijedi, a koja odredba se, kao što je niže-navedeno i komentarom popraćeno, također predlaže izmijeniti.

Nadalje, podnaslov iznad članka 4. u tekstu Zakona sada glasi «Pretpostavke javnosti, slobodnog pristupa i ograničenja» što bi, sasvim nelogično, ukazivalo da, istovremeno uz pretpostavku javnosti i slobodnog pristupa, postoji i pretpostavka ograničenja.

Članak 5.

U članku 4. stavku 4. Zakona iza riječi: «ovlaštenicima» stavlja se točka, a ostatak rečenice briše se.

Komentar:

Članak 4. stavak 4. Zakona treba izmijeniti brisanjem određenja «pravo na informaciju» s kraja stavka obzirom je u članku 3. stavak 1. točka 1. Zakona, u vezi s člankom 3. Nacrta utvrđeno kako će se u tekstu Zakona ovlaštenici prava na pristup informacijama u tekstu Zakona nazivati ovlaštenicima.

Članak 6.

Članak 4. stavak 4. Zakona mijenja se i glasi:

«(4) Iznimno, pravo na pristup informacijama može se ograničiti u slučajevima i na način propisan ovim Zakonom, ako je to neophodno radi zaštite nekog jačeg legitimnog interesa osnovanog na ustavu ili zakonu i nužno u slobodnom i demokratskom društvu.»

Komentar:

Članak 4. stavak 4. Zakona treba izmijeniti kako bi se dodalo određenje «ako je to neophodno radi zaštite nekog jačeg interesa osnovanog na ustavu ili zakonu i nužno u slobodnom i demokratskom društvu» koja služi kao dio testa razmjernosti, odnosno kriterij, u procjeni da li se pravo na pristup informacijama može ograničiti.

Polazeći od same Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a ovo je određenje sukladna određenim limitacijskim klauzulama pojedinih odredbi te Konvencije, određenje «nužno u slobodnom i

demokratskom društvu» predstavlja standard testa razmjernosti u užem smislu. Uvrštavanje ovog određenja u Zakon predstavlja tek jedan od elemenata cjelokupnog testa razmjernosti, koji predstavlja cjelinu u kombinaciji s određenjem koje se dodaje u članku 6. Nacrta. Ovim bi se određenjem uredila mogućnost ograničenja i način odnosno uvjeti za provođenje ograničenja ovog prava (dakle, potrebno je postojanje nekog jačeg interesa, koji bi bio osnovan na ustavu ili nekom drugom zakonu, a predloženo ograničenje mora biti istovremeno nužno u slobodnom i demokratskom društvu, što korespondira i navedenom cilju Zakona), dok se intervencijom iz članka 6. Nacrta utvrđuje sužen doseg ograničenja ovog prava.

Također je potrebno naglasiti da su ograničenja prava na pristup moguća jedino po standardima koje utvrđuje Zakon, a ne i po standardima koje bi mogli uvesti drugi zakoni i na taj način zaobići kogentne odredbe o ograničenjima iz članka 8. Zakona.

Članak 7.

U članku 4. Zakona iza stavka 4. dodaje se novi stavak 5. koji glasi:

«(5) Svako ograničenje prava na pristup informacijama iz stavka 4. ovog članka mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinačnom slučaju i ne smije se tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja ili ograničenja prava na pristup informacijama u mjeri većoj od one predviđene u stavku 4. ovog članka.»

Komentar:

Članak 4. Zakona treba dopuniti kako bi se uveo drugi element testa razmjernosti, koji se nastavlja na dio spomenut u prethodnom članku Nacrta. Naime, radi se o uređenju okvira ograničenja prava na pristup informacijama, kao ograničenja ustavnog, ljudskog, prava, kakvo pravo na pristup informacijama jest. Bez intervencija koje su navedene u ovom i prethodnom članku Nacrta narušava se smisao Zakona, odnosno umanjuje se značaj prava na pristup informacijama. Dakle, ograničenje prava na pristup informacijama mora biti razmjerno potrebi za ograničenjem, što će se procjenjivati u svakom pojedinačnom slučaju (odnosno neće biti određeno otvorenom formulacijom Zakona), a konačan rezultat ograničenja nikako ne smije biti takav da bi ukinuo odnosno potpuno ograničio pravo na pristup informacijama.

Članak 8.

Podnaslov iznad članka 5. Zakona mijenja se i glasi:

«POTPUNOST, TOČNOST, PRAVODOBNOST I OPŠIRNOST INFORMACIJE»

Komentar:

Podnaslov iznad članka 5. Zakona treba izmijeniti kako bi odgovarao odredbi članka Zakona koji slijedi, a koja odredba se, kao što je niže-navedeno i komentarem popraćeno, također predlaže izmijeniti.

Članak 9.

Članak 5. Zakona mijenja se i glasi:

«Informacija koju tijela javne vlasti daju, odnosno objavljuju, mora biti potpuna, točna, pravodobna i opširna.»

Komentar:

Članak 5. Zakona treba dopuniti kako bi se u Zakon uvela bitna načelna određenja pojma informacije koja se treba učiniti dostupnom, a koje su ispuštene usvojenim Zakonom.

Razumljivo jest da informacija mora biti točna i potpuna, kao što u Zakonu i stoji. No, mora se inzistirati na standardu pravodobnosti informacije koja se čini dostupnom, jer informacija koja nije pravodobna u biti uopće nije informacija od interesa za ovlaštenike prava na pristup informacijama. Tako, primjerice, informacija koja bude učinjena dostupnom tek nakon više godina nikako ne može biti osnova temeljem kojeg se u istinski demokratskom društvu mogu donositi odluke. Potrebno je da pružena informacija zadovolji i dodatni standard opširnosti, dakle ne samo da predstavlja potpun odgovor na postavljeni zahtjev, već da sasvim opširno pruži i kontekst u koji se potpuna informacija može smjestiti. Tako, primjerice, na pitanje da li je određeno zemljište građevinsko ili nije, nedovoljno je naprosto odgovoriti da jest ukoliko je pružatelju informacije poznato da će u kratkom roku pokraj tog zemljišta biti izgrađen deponij otpada ili da će biti prenamijenjeno. Takva opširna informacija bitno mijenja kontekst potpunosti informacije o građevinskom zemljištu, jer bi tražitelj informacije saznavanjem opširnog konteksta mogao donijeti bitno drugačiju odluku od one koju bi donio temeljem potpune, ali ne i opširne, informacije.

Članak 10.

Članak 6. stavak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«(2) Tijela javne vlasti ne smiju staviti u povoljniji položaj niti jednog ovlaštenika prava na informaciju time što bi samo njemu, ili njemu ranije nego drugim ovlaštenicima prava na informaciju, omogućili pristup informacijama.»

Komentar:

Članak 6. stavak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se zabranilo ne samo ranije, već i isključivo davanje informacija. Smisao odredbe stavka, naime, nalazi se u zabrani uobičajene prakse isključivog i ranijeg pružanja informacija pojedinim ovlaštenicima prava na pristup informacijama kojom se najčešće služe predstavnici medija.

Članak 11.

Članak 8. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom, ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka ili ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje:

- 1) onemogućilo poduzimanje mjera i radnji radi sprječavanja i otkrivanja kažnjivih djela ili radi progona počinitelja kažnjivih djela,
- 2) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
- 3) onemogućilo rad tijela koji vrše upravni nadzor, odnosno nadzor zakonitosti,
- 4) izazvalo ozbiljnu štetu za život, zdravlje, sigurnost ljudi ili za okoliš,
- 5) onemogućilo provođenje gospodarske ili monetarne politike,
- 6) ugrozilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika.

(2) Ukoliko bi se uskratkom pristupa informaciji i donošenjem rješenja kojim se odbija zahtjev ovlaštenika prava na informaciju omogućila ili prikrila povreda ustava ili zakona od strane tijela javne vlasti, tijela javne vlasti ne mogu uskratiti pristup informaciji i donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev ovlaštenika prava na informaciju pozivajući se na slučaj iz stavka 1. ovog članka. Takva se informacija mora objaviti radi zaštite javnog interesa.

(3) Informacije kojima se uskraćuje pravo na pristup iz razloga navedenih u stavku 1.

točki 6. ovoga članka postaju dostupne javnosti kada to odredi onaj kome bi objavljivanjem informacija mogla biti uzrokovana šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kada je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok.

(4) Tijela javne vlasti odobrit će pristup u one dijelove informacije koji se s obzirom na prirodu svog sadržaja mogu objaviti.

(5) Informacije su dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi navedeni u ovom članku prema kojima tijelo javne vlasti uskraćuje pravo na pristup informaciji.»

Komentar:

Članak 8. Zakona treba izmijeniti kako bi pravilno uredio izuzetke od prava na pristup informacijama uvažavajući samo pravo na pristup informacijama. Nacrt prijedloga izmjene članka većim dijelom počiva na postojećem tekstu Zakona. Novina jest činjenica da su prijašnji stavci 1. i 2. članka spojeni u jedan stavak, pri čemu ograničenja prava na informaciju, ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom, odnosno ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, više nisu apsolutna, dakle ne postoji obveza tijela javne vlasti da uskrate te informacije. Postoji samo relativna zaštita, dakle mogućnost uskrate jednako kao što to sada postoji u članku 8. stavak 2. Zakona.

Stavkom 2. uvodi se test javnog interesa u Zakon. Test javnog interesa predstavlja bitnu sastavnicu gotovo svih zakona kojima se pravo na pristup informacijama uređuje u svijetu. Taj test utvrđuje kako u slučaju kada bi se uskratim pristupa informaciji donošenjem rješenja kojim se odbija zahtjev ovlaštenika prava na pristup informaciji omogućila odnosno prikrila povreda ustava ili zakona koju je počinilo tijelo javne vlasti, tijela javne vlasti ne bi mogla uskratiti pristup informaciji donošenjem rješenja o odbijanju zahtjeva ovlaštenika prava na informaciju uz poziv na razloge zbog kojih se pristup informaciji može uskratiti. Takva se uskrata ne smije dopustiti radi zaštite javnog interesa, jer javni je interes taj zbog kojeg javnost treba biti informirana o povredi ustava ili zakona počinjenoj od strane tijela javne vlasti. Dakle, prema testu javnog interesa sama tijela javne vlasti moraju, ex ante, provjeravati da li njihove uskrate pristupa informaciji mogu prikriti postupanje protivno ustavu odnosno zakonu, a taj test također ima svoju svrhu kod, ex post, sudskog nadzora zakonitosti odluka kojim je tijelo javne vlasti uskratilo pristup informaciji.

Ovakva formulacija testa javnog interesa nastavno ukazuje na potrebu da se u Republici Hrvatskoj kontinuirano radi na modernom i kvalitetno uređenju svih oblika tajnosti podataka, odnosno uređenju zaštite osobnih podataka i

privatnosti, jer je to najbolji način da se ovlasti iz tih zakona ne koriste na način kojim bi se prikrivala kršenja ustava i zakona.

Članak 12.

Naziv glave IV. Zakona mijenja se i glasi:

«POSTUPAK ZA OSTVARIVANJE I ZAŠTITU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA»

Komentar:

Naziv Glave IV. Zakona treba izmijeniti kako bi odgovarao odredbama članaka Zakona koje slijede. Naziv Glave IV. Zakona sada glasi «Postupovne odredbe», a izmjenom u «Postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama» obuhvatilo bi se i onaj dio odredbi članaka koji slijede i uređuju ne samo postupovne odredbe za ostvarivanje prava na pristup informacijama, već i za odredbe kojima se pravo na pristup informacijama štiti.

Članak 13.

Članak 12. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Na temelju usmenog ili pisanog zahtjeva tijelo javne vlasti obvezno je omogućiti podnositelju zahtjeva pristup informaciji u pravilu istog ili slijedećeg dana, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.»

Komentar:

Članak 12. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi se tijelima javne vlasti ukazalo na to da rok od 15 dana, koji je zakonski rok za omogućavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, ne treba biti i rok u kojem će se pravo na pristup informacijama i ostvariti. Stoga se dodaje formulacija «u pravilu istog ili slijedećeg dana» koja služi kao orijentacija da se ostvarivanje prava na pristup informacijama treba omogućiti u najkraćem mogućem roku, po mogućnosti odmah ili slijedećeg dana.

Članak 14.

Članak 13. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Ako tijelo javne vlasti ne posjeduje, ne raspolaže ili ne nadzire informaciju, a ima saznanja o nadležnom tijelu, bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana od

zaprimanja zahtjeva obvezno je ustupiti zahtjev tijelu javne vlasti koji posjeduje, raspolaže ili nadzire informaciju, o čemu će zaključkom obavijestiti podnositelja.»

Komentar:

Članak 13. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi se u slučaju ustupanja zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od strane jednog tijela javne vlasti drugom tijelu podnositelju zahtjeva o tome obavijest uputila u formi zaključka, sa svim elementima i značajkama koje zaključak ima u okviru uređenja Zakona o općem upravnom postupku. Time podnositelj zahtjeva može utjecati i na to ustupanje.

Članak 15.

Članak 14. stavak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«(2) O produženju rokova tijelo javne vlasti bez odgode će, a najkasnije u roku od 8 dana, zaključkom obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen.»

Komentar:

Članak 14. stavak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se u slučaju produženja rokova za ostvarivanje prava na pristup informacijama podnositelju zahtjeva o tome obavijest uputila u formi zaključka, sa svim elementima i značajkama koje zaključak ima u okviru uređenja Zakona o općem upravnom postupku. Time podnositelj zahtjeva može utjecati i na to produženje.

Članak 16.

Članak 15. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti rješenje o prihvaćanju zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informaciji u slučaju kada ne postoje razlozi iz ovog Zakona da se pravo na pristup informaciji može uskratiti.»

Komentar:

Članak 15. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi se utvrdila obveza donošenja posebnog rješenja i u slučaju kada je zahtjev pozitivno riješen. Razlog tome jest taj što tijelo javne vlasti podnositelju zahtjeva može dostaviti informacije koje nisu tražene, može, dakle, formalno (ali ne i supstancijalno) udovoljiti zahtjevu. Stoga i u tom slučaju treba biti doneseno rješenje kako bi

postojala mogućnost ulaganja pravnog lijeka. Sukladno narečenom slovenski zakon predviđa da se i u slučaju prihvaćanja zahtjeva može ulagati žalba (ako, npr. to nije informacija koja se zaista tražila).

Članak 17.

Članak 15. stavak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«(2) Tijelo javne vlasti obvezno je, uz obrazloženje razloga, donijeti rješenje o odbijanju zahtjeva:

- 1) ukoliko uskrati pravo na pristup informaciji u slučajevima iz članka 8. stavka 1. ovoga Zakona,
- 2) ukoliko tijelo javne vlasti ne raspolaže, ne nadzire, niti ima saznanja gdje se informacija nalazi,
- 3) ukoliko je istom ovlašteniku omogućen pristup istoj informaciji u roku od 60 dana od podnošenja zahtjeva.»

Komentar:

Članak 15. stavak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se uvažile izmjene i dopune predložene Nacrtom.

Članak 18.

Članak 16. stavak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«(2) Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti posebno rješenje o zahtjevu za dopunu i ispravak dane informacije najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stavka 1. ovog članka.»

Komentar:

Članak 16. stavak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se utvrdila obveza donošenja posebnog rješenja i u slučaju kada je zahtjev pozitivno riješen. Razlog tome jest taj što i u slučaju da je zahtijevana dopuna odnosno ispravak dane informacije tijelo javne vlasti podnositelju zahtjeva može dostaviti informacije koje nisu tražene, može, dakle, formalno (ali ne i supstancijalno) udovoljiti zahtjevu. Stoga i u tom slučaju treba biti doneseno rješenje kako bi postojala mogućnost ulaganja pravnog lijeka.

Za donošenje posebnog rješenja kojim se informacija dopunjuje ili ispravlja također rok treba biti 15 dana od dana podnošenja zahtjeva za dopunom odnosno ispravkom.

Članak 19.

Članak 19. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Tijelo javne vlasti ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova od ovlaštenika u svezi s pružanjem i dostavom tražene informacije, koji ne smiju biti zapreka ostvarivanju prava na pristup informaciji.»

Komentar:

Članak 19. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi se utjecalo na to da stvarni materijalni troškovi u izuzetno visokom iznosu ne bi bili osnova zaprečavanja ostvarivanja prava na pristup informacijama. Tako se omogućava i slučaj u kojem će se pravo na pristup informacijama ostvarivati i bez plaćanja stvarnih materijalnih troškova, odnosno kada će se plaćati iznos koji je niži od stvarnih materijalnih troškova.

Članak 20.

U članku 19. Zakona iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

«(2) Kriterije za određivanje visine naknade iz stavka 1. ovog članka podzakonskim propisom utvrđuje središnje državno tijelo nadležno za poslove opće uprave.»

Komentar:

Članak 19. Zakona treba dopuniti kako bi se utjecalo na ujednačavanje utvrđenja stvarnih materijalnih troškova od strane jednog odlučitelja u Republici Hrvatskoj, odnosno kako bi se spriječilo da za jednake zahtjeve budu naplaćivane različite naknade, unatoč činjenici da se radi o stvarno jednakim materijalnim troškovima. Ovime bi se također spriječilo da se naplaćivanjem različitih naknada, odnosno određivanjem naknada koje su stvarno značajno više od materijalnih troškova, utječe na zaprečavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Članak 21.

Članak 20. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Neovisno o pojedinačnim zahtjevima kojima se traži ostvarivanje prava na pristup informaciji tijela javne vlasti obvezna su na prikladan način, u službenim glasilima i na informatičkom mediju objaviti posebno:

- 1) svoje odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika prava na

- informaciju, s razlozima za njihovo donošenje,
- 2) informacije o svom radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja,
 - 3) informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su ovlaštenici prava na informaciju poduzeli prema tijelu javne vlasti,
 - 4) informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi.»

Komentar:

Članak 20. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi došlo do terminološkog usklađivanja: pojam korisnika zamijenjen je pojmom ovlaštenika. Također je ispravljena interpunkcijska greška na kraju točke 3.

Istom je navedeno kako se predmetne informacije moraju objavljivati kumulativno, a ne alternativno, u službenim glasilima i na informatičkom mediju.

Članak 22.

Članak 21. stavak 3. Zakona mijenja se i glasi:

«(3) Tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad ako se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost može isključiti, odnosno ako se radi o informacijama koje su izuzete od prava na pristup informacijama prema odredbama ovoga Zakona.»

Komentar:

Članak 21. stavak 3. Zakona treba izmijeniti kako bi se formulacija «mora isključiti» izmijenila u «može isključiti» obzirom se člankom 10. Nacrta u članku 8. Zakona apsolutan karakter ograničenja prava na pristup informacijama izmijenio u relativan.

Članak 23.

U članku 22. stavak 4. Zakona na kraju teksta briše se točka i dodaje riječ: «informacijama.»

Komentar:

U članku 22. stavak 4. Zakona treba dodati riječ «informacijama» kako bi se

naveo zakonski pojam određen u članku 3. stavku 1. točki 5. Zakona.

Članak 24.

Podnaslov iznad članka 23. Zakona mijenja se i glasi:

«ISKLUČENJE ODGOVORNOSTI»

Komentar:

Podnaslov iznad članka 23. Zakona treba izmijeniti kako bi odgovarao odredbi članka Zakona koji slijedi, a koja odredba se, kao što je niže-navedeno i komentarom popraćeno, također predlaže izmijeniti.

Članak 25.

Članak 23. Zakona mijenja se i glasi:

«Odgovorna osoba i službenik za informiranje u tijelima javne vlasti koji u dobroj vjeri, a radi potpunog, točnog, pravodobnog i opširnog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogućiti pristup određenoj informaciji, ne mogu biti pozvani na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz članka 8. ovoga Zakona.»

Komentar:

Članak 23. Zakona treba izmijeniti kako bi se uvelo isključenje odgovornosti i za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, jednako kao i za službenika za informiranje. To se isključenje odgovornosti također treba vezati uz potpuno, točno, pravodobno i opširno obavješćivanja javnosti, kako bi glasilo članak 5. Zakona izmijenjen člankom 8. Nacrta.

Članak 26.

Članak 26. stavak 1. Zakona mijenja se i glasi:

«(1) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj tijelo javne vlasti koje:

- 1) suprotno odredbama ovog Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama,
- 2) ako ne vodi poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama (članak 18.),
- 3) ako ne odredi službenika za informiranje mjerodavnog za rješavanje

- 4) ostvarivanja prava na pristup informacijama (članak 22. stavak 1.), ako ne ustroji katalog informacija koje posjeduje, raspoláže ili nadzire, a koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup informacijama (članak 22. stavak 4.).»

Komentar:

Članak 26. stavak 1. Zakona treba izmijeniti kako bi novčana sankcija bila predviđena za sva tijela javne vlasti. Pravne osobe s javnim ovlastima, na koje se sada odnosi formulacija članka Zakona, samo su jedna od kategorija obveznika prava na informaciju, kako je to definirano u članku 3. stavku 1. točki 2. Zakona.

Nadalje, treba se izrijekom navesti da će se izostanak vođenja posebnog službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama, izostanak određivanja službenika za informiranje mjerodavnog za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama te izostanak ustroja kataloga informacija koje posjeduje, raspoláže ili nadzire, koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup informacijama također smatrati kažnjivim i kažnjavati novčanom kaznom.

Članak 27.

Članak 26. stavak 2. Zakona mijenja se i glasi:

«(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će se i odgovorna osoba i službenik za informiranje u tijelima javne vlasti novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna.»

Komentar:

Članak 26. stavak 2. Zakona treba izmijeniti kako bi se novčana sankcija predvidjela ne samo za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, kako glasi formulacija članka u Zakonu, već ta zapriječena odgovornost valja obuhvatiti i službenika za informiranje, kao osobu koja neposredno izvršava poslove u najužem povezanu sa odlučivanjem oko ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Članak 28.

Članak 26. stavak 4. Zakona mijenja se i glasi:

«(4) Za prekršaj iz stavka 3. kaznit će se odgovorna osoba i službenik za informiranje u tijelu javne vlasti novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna ili kaznom zatvora do šezdeset dana.»

Komentar:

Članak 26. stavak 4. Zakona treba izmijeniti kako bi se novčana sankcija predvidjela ne samo za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, kako glasi formulacija članka u Zakonu, već ta zapriječena odgovornost valja obuhvatiti i službenika za informiranje, kao osobu koja neposredno izvršava poslove na najužem povezano sa odlučivanjem oko ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Članak 29.

U članku 26. Zakona iza stavka 4. dodaje se novi stavak 5. koji glasi:

"(5) Za prekršaje iz ovog članka odgovorna osoba i službenik za informiranje u tijelu javne vlasti će, pored novčane kazne, i stegovno odgovarati prema odredbama općeg akta koji donosi tijelo javne vlasti."

Komentar:

Članak 26. Zakona treba dopuniti kako bi se utvrdilo da novčano kažnjavanje prema odredbama Zakona, ne isključuje stegovnu odgovornost odgovorne osobe i službenika za informiranje. Time se pojačava odgovornost osoba odgovornih za provođenja obveza i ostvarivanje prava iz Zakona.

Članak 30.

U člancima 24. i 25. riječ: «ministarstvo» u određenom padežu zamjenjuje se riječima: «središnje tijelo državne uprave», u odgovarajućem padežu.

Komentar:

U Zakonu treba zamijeniti sve riječi «ministarstvo» rječju «središnje tijelo državne uprave» kako bi se predvidjela mogućnost da nadležnosti iz Zakona budu povjerene ministarstvu, ali i drugim organizacijskim oblicima središnje državne uprave.

Članak 31.

U člancima 18. i 29. riječ: «ministar» u određenom padežu zamjenjuje se riječima: «čelnik središnjeg tijela državne uprave», u odgovarajućem padežu.

Komentar:

U Zakonu treba zamijeniti sve riječi «ministar» rječju «čelnik središnjeg tijela državne uprave» kako bi se predvidjela mogućnost da nadležnosti iz Zakona budu povjerene ministarstvu, ali i drugim organizacijskim oblicima središnje državne uprave, te da u toj situaciji određene odluke i akte mora donositi ne osoba čija se dužnost ne naziva ministarskom.

Članak 32.

Ovlašćuje se Odbor za zakonodavstvo Hrvatskog sabora da utvrdi i izda pročišćeni tekst Zakona o pravu na pristup informacijama.

Članak 33.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u «Narodnim novinama».

Nevladine udruge inicijatori kampanje za dostupnost službenih informacija u Hrvatskoj

Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava

Transparency International Hrvatska

Hrvatski pravni centar

Hrvatsko novinarsko društvo

Građanski odbor za ljudska prava

EUROPSKI POKRET

Koordinacija NVO

B.a.B.e.

GONG

Centar za civilne inicijative

Hrvatska udruga potrošača

Udruga za zaštitu prava pacijenata

Centar za ljudska prava

Centar za mirovne studije

Hrvatsko knjižničarsko društvo

ZELENA AKCIJA