

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zekić, Brigita

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:330978>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-23**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ

Brigita Zekić

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Završni rad

Šibenik, 2022

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Završni rad

Kolegij:

Mentor: Ivan Rančić dipl.iur.v.pred.

Student: Brigita Zekić

Matični broj studenta: 1219055417

Šibenik, 2022

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, Brigita Zekić, studentica Veleučilišta u Šibeniku, JMBAG1219055417 izjavljujem pod materijalnom i kaznenom odgovornošću i svojim potpisom potvrđujem da je moj završi rad na specijalističkom diplomskom stručnom studiju Upravni studij pod naslovom: Pravo na pristup informacijama isključivo rezultat mog vlastitog rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu, a što pokazuju korištene bilješke i bibliografije.

U Šibeniku, 2022

Studentica:

Brigita Zekić



Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni studij

Specijalistički diplomski stručni studij

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Brigita Zekić

Lektršćica 22, Zagreb, bzekic@vus.hr

Sažetak rada

Pravo na pristup informacijama definirano je u ovom radu, njegov povijesni razvoj i pravna utemeljenost. Istražuje podatke kojima svaka fizička i pravna osoba ima pristup, subjektivne i objektivne kriterije za ostvarivanje određenog prava, kao i eventualna ograničenja. Svaka osoba mora imati pristup informacijama kako bi nastavila funkcionirati u različitim životnim scenarijima, od donošenja osobnih ili profesionalnih odluka do sudjelovanja u određenom pravnom postupku. Najvažniji aspekt informacijskog upravnog prava je reguliranje prava na pristup informacijama. Ovo pravo obuhvaća različita područja, kao što su zaštita osobnih podataka, zaštita tajnih podataka, dio medijskog prava, rad arhiva, dio pravilnika o upravnom sustavu koji regulira interakciju uprave i građana, proceduralna pitanja kao što su otvorena saslušanja, pregled spisa, pristup dokazima, službena statistika itd. Osim toga, studija ispituje temelje međunarodnog prava i priznate međunarodne pravne instrumente, kao što je Opća deklaracija.

Ključne riječi: Pravo na informaciju, informacija, razvoj, ograničenja ostvarenja prava, Europski sud, tijelo javne vlasti, Zakon

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Final thesis

Administrative study

Specialist Graduate Professional Study

THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION

Brigita Zekić

Lektrščica 22, Zagreb, bzekic@vus.hr

Abstract

This final work explains what the right to access information is, how this right has developed through history, and further its legal framework. It finds out how much information is available to every a physical and legal person, what are the subjective and objective elements for exercising the same right, but also the limitations. Enabling the availability of information is essential for every person so that they can continue to act in various life situations, from making private or business decisions to acting in a particular legal procedure. The regulation of the right to access information is the most important part of the matter of information administrative law. This right includes the protection of personal data, the protection of secret data, part of media law, the work of archives, the segment of regulations on the administration system that governs the relationship between the administration and citizens, procedural matters such as public hearings, inspection of files and access to evidentiary material, official statistics, etc. The paper also analyzes the principles of international legislation and valid international legal documents such as the general declaration.

Keywords: Right to information, information, development, restrictions on the exercise of rights, European Court, public authority, Law

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada	1
1.2. Struktura rada.....	2
1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka.....	2
2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA I NJEGOV RAZVOJ KROZ POVIJEST	3
2.1. Pojam prava na pristup informacijama	3
2.2. Zahtjev za pristup informacijama	5
2.3. Povijesni razvoj.....	9
3. PRAVNI OKVIR.....	11
3.1. Jednakost u ostvarivanju prava građana	12
3.2. Ograničenja prava građana prema Ustavu i zakonu	12
3.2.1 Opseg ograničenja.....	15
4. ZLOUPORABA PRAVA	16
4.1 Subjektivni elementi	16
4.2 Objektivni elementi.....	17
5. MEĐUNARODNI UGOVORI.....	18
5.1. Načela međunarodnog zakonodavstva o pristupu informacijama	19
5.2. Europski sud za ljudska prava i zaštita prava na pristup informacijama	21
6. HRVATSKI ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	23
6.1. Tijela javne vlasti.....	24
6.2. Načela zakona	25
7. OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA PUTEM ZAHTEJVA	26
7.1. Podnošenje zahtjeva.....	26
7.2. Rok za odlučivanje o zahtjevu	27
7.3. Način ostvarivanja prava	28
7.4. Rješavanje.....	29

8. ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	31
9. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA I ULOGA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE	33
9.1. Uloga povjerenika za informiranje	35
10. TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA	37
11. PRAKSA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE	40
11.1. Ustavna tužba Republike Hrvatske	40
11.2. Izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama	41
12. ZAKLJUČAK	42
POPIS LITERATURE	44
POPIS SLIKA	46
POPIS TABLICA	47

1. UVOD

1.1. Predmet i cilj rada

Pristup znanju temeljno je ljudsko pravo koje svi ljudi trebaju jednako dijeliti. Ono je ključna sastavnica demokratskog društva, au Hrvatskoj je zaštićeno Zakonom o pravu na pristup informacijama i Ustavom Republike Hrvatske. Ovlaštena osoba ima pravo zatražiti i dobiti određenu informaciju, saznati ima li tijelo javne vlasti traženu informaciju i hoće li je javno objaviti, a tijelo javne vlasti dužno je odobriti pristup informaciji. Obveza javnih tijela da u izvanrednim odlukama daju opravdanje za uskraćivanje informacija dio je prava na pristup informacijama.

Ovo pravo nije ni apsolutno ni neograničeno, kao svaka druga sloboda ili pravo. Ograničenje je usredotočeno na zaštitu privatnosti pojedinca, nacionalne sigurnosti, komercijalnih interesa, tržišne konkurentnosti i pravednosti procesa i donošenja odluka. Bilo koja vrsta znanja o činjenicama, idejama ili uputama koja mogu biti predmet komunikacije naziva se pristup informacijama. Dvije glavne kategorije informacija su one koje su dostupne i one koje nisu.

Razvoj informacijskog društva i informacijske politike u Republici Hrvatskoj dugoročni je cilj. Međunarodne norme za očuvanje ljudskih prava, posebice prava na informaciju, naš narod mora ispuniti. Samo informirani građani mogu ostvariti svoje demokratsko pravo na slobodan izbor po tom pitanju. Građanima se mora omogućiti neposredan pristup informacijama kako bi mogli ostvariti svoje pravo na slobodu govora i uopće slobodno živjeti. Dugoročni cilj je zajamčiti pravo građana na brz pristup informacijama radi njihove slobode izbora i oblikovanja informacijske politike.

Cilj rada je istražiti, analizirati te prikazati pravo na pristup informacija s fokusom na Republiku Hrvatsku.

1.2. Struktura rada

Rad je strukturiran kroz 14 temeljnih cjelina. U uvodnom dijelu rada je sažeto predstavljen predmet rada, definirani su ciljevi rada te opisana metodologija. Kroz drugo poglavlje definiran je pojam prava na pristup informacijama i njegov povijesni razvoj, dok se u trećem poglavlju prikazuje pravni okvir, a u četvrtom zloraba prava. Kroz peto poglavlje fokus je stavljen na prikaz međunarodnih ugovora, dok se kroz šesto prikazuje Hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama. U sedmom poglavlju prikazano je ostvarivanje prava na pristup informacijama putem zahtjeva, dok se u osmom fokus stavlja na prikaz zaštite prava na pristup informacijama. Kroz deveto poglavlje prikazuje se proaktivna objava informacija i uloga povjerenika za informiranje, a u desetom se prikazuje test razmjernosti i javnog interesa. Kroz 11 poglavlje prikazuje se praksa upravnog suda Republike Hrvatske. Na samom kraju rada izveden je zaključak, naveden je popis korištene literature, popis slika te tablica.

1.3. Izvori podataka i metode prikupljanja podataka

Ključni izvori informacija korišteni za izradu ovog rada bile su knjige, znanstvene publikacije, zakoni, propisi te internet. Sve informacije prikupljene su izvornim istraživanjem. Ovaj je rad napisan korištenjem deskriptivne, komparativne te analitičke i sintezne metode.

2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA I NJEGOV RAZVOJ KROZ POVIJEST

Prvenstveno će se definirati pojam prava na pristup informacija i njegovo značenje, te će se potom fokus staviti na povijesni razvoj.

2.1. Pojam prava na pristup informacijama

Svatko, bilo da je fizička ili pravna osoba, ima pravo na informacije koje su u posjedu javnih tijela te su stoga javne naravi. Budući da je pristup informacijama posebno ljudsko pravo, ono ima intrinzičnu vrijednost i može se koristiti za ostvarivanje drugih prava.

To je zaštićeno izričito ustavno pravo još od Ustavnih amandmana iz 2010. godine, koji govore o osobnim i političkim pravima i slobodama. Načela slobodnog pristupa i otvorenosti osiguravaju da informacija pripada svim korisnicima u zemlji na isti način i pod istim uvjetima, dok načelo jednakosti osigurava da informacija pripada svim korisnicima u državi na isti način i pod istim uvjetima kako fizički unutar zemlje tako i izvan nje (pravno ili fizički), uz ograničenja i uvjete.¹ Prema Konvenciji o pristupu službenim dokumentima, tijelo javne vlasti može stvarati, primati, bilježiti i čuvati informacije u bilo kojem obliku kao službene dokumente.

Svaki podatak koji je pod nadzorom tijela javne vlasti i koji se daje u obliku dokumenata, zapisa, arhiva ili registara, bilo da je pisan, grafički, tiskan, snimljen, magnetski, optički ili elektronički, naziva se informacijama, prema ZPPI. U skladu sa svojim mandatom ili u vezi s organizacijom i upravljanjem javnim ovlastima, agencija ih stvara izravno, u suradnji s drugim agencijama, ili ih stječe od drugih.²

¹Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 21.

²Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

Prije upotrebe, objave, širenja ili prenamjene u drugu svrhu, informacije koje posjeduje tijelo javne vlasti moraju se dostaviti u određenom formatu i određene kvalitete. Kao rezultat toga, pravo na pristup informacijama je poboljšana verzija prava na ponovnu uporabu informacija i usko je povezano s njim. Potreba za ponovnim korištenjem informacija proizlazi iz zahtjeva da se iskoriste ekonomski i drugi potencijali informacija koje prikupljaju i obrađuju tijela javne vlasti u određenom opsegu ili poslu koji se obično smatra javnim poslom.³ Međutim, ponovna uporaba informacija može dovesti do određenih troškova. Pravo na naknadu troškova imaju organizacije koje se u potpunosti same financiraju u slučaju da je potrebno osigurati potrebnu gotovinu za stvaranje, prikupljanje ili širenje traženih informacija.

Za ostvarivanje prava o pristupu informacija postoje osnovna načela, a to su:

1. Tijela javne vlasti dužna su objavljivati pravodobne, iscrpne i točne informacije.
2. Tijela javne vlasti ne smiju dovoditi korisnike u nepravedan položaj prilikom korištenja ove povlastice jer su svi korisnici u tome jednaki.
3. Korisnik nije dužan navesti zašto pokušava dobiti podatke.
4. Podacima korisnik može slobodno raspolagati, što znači da ih može učiniti dostupnima javnosti.⁴

Informacije građani mogu dobiti od sljedećih javnih tijela:

1. „Institucije državne uprave (npr. Ministarstva, uredi državne uprave),
2. Državna tijela (npr. Vlada republike hrvatske, hrvatski sabor, predsjednik republike hrvatske, pučki pravobranitelj, hnb)
3. Pravosudna tijela (sudovi, državna odvjetništva),

³Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 24.

⁴Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

4. Lokalna samouprava (općine, gradovi, županije),
5. Tijela s javnim ovlastima i tijela koja obavljaju javnu službu (npr. Škole i fakulteti, zdravstvene
6. Ustanove, centri za socijalnu skrb, agencije, zavodi, komore, fondovi).“⁵

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje situacije u kojima tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informacijama, odnosno kada je pravo na pristup informacijama u suprotnosti s drugim priznatim vrijednostima, interesima i pravima, uključujući zaštitu privatnosti i osobnih podataka, nacionalna sigurnost, gospodarski interes, intelektualno vlasništvo, uredno provođenje postupaka od strane javnih tijela ili čak ne.

Ako korisnik zatraži informaciju, a tijelo javne vlasti odluči ograničiti pristup istoj, korisnik ima pravo žalbe na odluku u roku od 15 dana od dana primitka iste. Tijelo javne vlasti prima žalbu jer ima ovlast preispitati zakonitost žalbe i preispitati njezin zaključak. Zbog toga će korisnik potrošiti vrijeme na podnošenje pritužbe tijelu javne vlasti prije slanja pritužbe Povjereniku. Ako pritužbu podnosi e-poštom, trebao bi uključiti Povjerenika u polje cc/copy primatelja jer će na taj način primatelj biti svjesniji težine stvari. Žalba se može uputiti izravno Povjereniku, ali ako je riječ o šutnji uprave.

2.2. Zahtjev za pristup informacijama

Tijelo javne vlasti zahtjev za pristup informacijama može zaprimiti usmeno (osobno ili telefonom) ili pisanim putem (poštom, osobno, telefaksom ili elektroničkom poštom). Zahtjev se šalje na e-mail ili poštansku adresu službenika za informiranje, uz naznaku da se radi o zahtjevu i da je službenik za informiranje primatelj. U određenim organizacijama, službenik za informiranje također služi kao glasnogovornik za odnose s medijima.

⁵Musa, A. i sur., Pravo na pristup informacijama: Vodič za medije i udruge, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018., str. 7.

Prilikom podnošenja zahtjeva putem e-pošte, savjetuje se da se zahtjev dodatno pošalje na primarnu e-mail adresu tijela javne vlasti.

Zahtjev mora sadržavati nekoliko temeljnih sastavnica, kao što su naziv i adresa tijela javne vlasti, podatke iz kojih je jasno koje podatke korisnik traži (kao što je naziv dokumenta ili informacije koje želi) te osobne podatke.

Zahtjev također može navesti kako se pristup informacijama treba ostvariti. Osim toga, osobito ako nisu sigurni što točno traže, mogu zatražiti pristup dokumentima i naznačiti da će odabrati koje će dokumente tražiti kopiju. Također mogu zatražiti da im se podaci pošalju poštom ili e-poštom ili da sami preuzmu kopiju podataka u uredima tijela javne vlasti (štedi potencijalne poštanske troškove). Tijelo će dostaviti tražene podatke na isti način na koji ih je zatražilo ako ne odredi drugi način.⁶

Zahtjev se može poslati i e-poštom bez navođenja stvarne adrese prebivališta. Adresa elektroničke pošte na koju će korisnik primiti podatke može biti odgovarajuća ako je materijal dostupan u cijelosti i nije potrebno odlučivati tijekom upravnog postupka. Međutim, od korisnika će se tražiti adresa radi prijenosa odluke ako tijelo javne vlasti utvrdi da je to neophodno za donošenje odluke (jer odbija zahtjev ili treba zaštititi neke elemente dokumenta).

Prema smjernicama Zakona o općem upravnom postupku, ako zahtjev podnosi pravna osoba (kao što je udruga, medij, trgovačko društvo koje ima medij i sl.), mora sadržavati i ime i prezime zastupnika pravnog lica. Naravno, članovi udruga ili djelatnici medija mogu podnijeti zahtjeve u svoje ime, a ne kao pravne osobe, u kojem slučaju su izuzeti od zahtjeva za pravne osobe.⁷

Dodatno, prijavu može podnijeti grupa građana bez pravne osobnosti. U tom slučaju potrebno je izabrati jednog člana skupine koji će djelovati kao zajednički predstavnik

⁶Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 28.

⁷Musa, A. i sur., Pravo na pristup informacijama: Vodič za medije i udruge, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018., str. 8.

skupine i pokrenuti pravni postupak radi ostvarivanja prava građana na pristup informacijama.

Nema troškova povezanih s podnošenjem zahtjeva, niti administrativnih troškova. Prema zahtjevima koje je iznijela Povjerenica za informiranje, tijela u pravilu ne naplaćuju dostavu informacija ako je iznos manji od 50 kuna. Tijelo može korisniku naplatiti samo stvarne materijalne troškove dostave informacija (umnožavanje, skeniranje i slanje poštom). Međutim, tijelo korisnika može zatražiti isplatu u cijelosti prije isporuke ako ima mnogo dokumenata, a trošak prelazi 150 kuna.⁸

Tijelo javne vlasti dužno je odgovoriti na zahtjev korisnika u roku od 15 dana, ali ako postoje opravdani razlozi, korisnik mora biti obaviješten u roku od 8 dana od primitka zahtjeva, a rok za odgovor može se produžiti za dodatnih 15 dana. Tijelo javne vlasti dužno je uputiti zahtjev drugom tijelu ako zna za ono koje već ne raspolaže traženim podacima, a raspolaže. Nakon toga sat počinje otkucavati rok za odgovor na zahtjev od dana kada je drugo tijelo dobilo dodijeljeni zahtjev.

Ako tijelo javne vlasti nije riješilo zahtjev u propisanom roku (ignoriralo je zahtjev i došlo je do tzv. šutnje uprave), korisnik se može obratiti žalbom Povjereniku za informiranje. Na stranicama Povjerenice za informiranje možete ispuniti obrazac za pritužbu na nereagiranje uprave. Savjetuje se da korisnik prvo potvrdi da je tijelo javne vlasti primilo njegov zahtjev, jer je moguće da nije. Dodatno, savjetuje se da korisnici pričekaju dan ili dva nakon isteka roka od 15 dana prije prijave pritužbi jer je moguće da će tijelo korisniku poštom poslati odluku ili drugu informaciju.⁹

Pri odbijanju žalbe ako je prerano postupit će se po odredbama općeg upravnog postupka. Korisnik se također može obratiti Povjereniku za informiranje predstavkom u kojoj će detaljno iznijeti te činjenice ako zahtjev bude odbijen bez donošenja odgovarajućeg

⁸Musa, A. i sur., Pravo na pristup informacijama: Vodič za medije i udruge, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018., str. 9.

⁹Musa, A. i sur., Pravo na pristup informacijama: Vodič za medije i udruge, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018., str. 10

rješenja s poukom o pravnom lijeku (primjerice izravnim odgovorom putem telefona ili elektroničke pošte).

Slika 1. Izgled zahtjeva za dopunu ili ispravak informacija

ZAHTJEV ZA DOPUNU ILI ISPRAVAK INFORMACIJE

Podnositelj zahtjeva (ime i prezime / naziv, adresa / sjedište, telefon i/ili e-pošta)
Naziv tijela javne vlasti, sjedište i adresa
Informacija čiji se ispravak ili dopuna traži
Dana _____ podnio/la sam zahtjev za pristup informaciji gore kojim sam od tijela javne vlasti zatražio/la dostavu informacije (navesti koja je informacija zatražena): _____
Budući da sam dana _____ zaprimio/la informaciju koja nije ona koju sam zatražio/la ili je nepotpuna (zaokružiti), sukladno odredbi članka 24. stavka 1. i 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22) tražim dopunu odnosno ispravak sljedećih informacija: _____
Način pristupa informaciji (označiti)
<input type="checkbox"/> neposredan pristup informaciji, <input type="checkbox"/> pristup informaciji pisanim putem <input type="checkbox"/> uvid u dokumente i izrada preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju, <input type="checkbox"/> dostavljanje preslika dokumenata koji sadrži traženu informaciju, <input type="checkbox"/> na drugi prikladan način (elektroničkim putem ili drugo) - upišite _____

(mjesto i datum) (vlastoručni potpis podnositelja zahtjeva)

Izvor: <https://www.zet.hr/preuzimanja/pravo-na-pristup-informacijama/676>,
(25.08.2022.)

2.3. Povijesni razvoj

Evoluciju prava na informacije dijeli se u tri faze. Zakon o slobodi informacija donijela je Kraljevina Švedska 1766. godine, označavajući početak prve faze. Mogućnost pristupa informacijama bila je glavno pitanje tijekom pobuna u 18. i 19. stoljeću, a Deklaracija o ljudskim i građanskim pravima također spominje da pojedinci imaju pravo znati kako se javne informacije prikupljaju i koriste. Međutim, švedski statut jedini je takav koji postoji. Označava porezne obveznike koji su kraljevi podanici.¹⁰ Oni plaćaju poreze koji se "namjerno" troše, a investicije napravljene državnim novcem sve su na javnom uvidu.

Tek kada institucije civilnog društva budu zakonski ojačane, pravo na znanje istinski će rasti. Zakon o slobodi informacija iz 1966. bio je rezultat zakona koji je donesen u Sjedinjenim Državama 1960-ih i zakona koji je donesen u Finskoj 1950-ih. Značajan društveni doprinos provedbi zakonskog uređenja karakterizira drugu fazu i uređenje pristupa informacijama.

Nakon posljednjeg desetljeća 20. stoljeća komunistički pravni sustav se otvorio i modernizirao, što je označilo početak treće faze zakonodavne aktivnosti. Suvremeni temelj političkog prihvaćanja u demokratski razvijenim nacijama je pristup informacijama, što se također slučajno podudara s rastućom svjetskom svijesću o težini problema korupcije i zahtjevu za otvorenosću u političkom i profesionalnom odlučivanju.¹¹

Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) potvrdio je Sabor Republike Hrvatske 15.10.2003. godine. Počevši od 2010. godine, kada je uvršten na popis prava zaštićenih ustavom, to je pravo dodatno poboljšano. S obzirom da je prva inicijativa bila 1766. godine, a u SAD-u su se zakoni počeli donositi 1966. godine, a u Francuskoj 1978. godine, jasno je da je Republika Hrvatska svoje zakone donijela nešto kasnije u odnosu na njih.

¹⁰Pusić, E., Država i državna uprava, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 32.

¹¹Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 26.

U usporedbi sa susjedima Srbijom, Makedonijom, Albanijom i Crnom Gorom, zakon je usvojen dvije-tri godine prije Slovenije, a važno je napomenuti da je Njemačka razvijena država od 2005. godine. Luksemburg uopće nema zakone; postoje samo zakoni.

3. PRAVNI OKVIR

Ustavom Republike Hrvatske jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela državne uprave. U slobodnom i demokratskom društvu ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razumna prirodni potrebe za ograničenjem u svakom konkretnom slučaju i propisana su zakonom.¹²

Javnošću i transparentnošću postupanja tijela javne vlasti Zakonom o pravu na pristup informacija nastoji se fizičkim i pravnim osobama olakšati i osigurati ostvarivanje Ustavom zaštićenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija.¹³

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda također pruža ograničenu zaštitu prava na pristup informacijama, uz Ustav i propise Republike Hrvatske. Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu protumačio je Pakt na način da ne priznaje univerzalno pravo na pristup informacijama, već zaštitu dobiva iz posebnih prava koja su utvrđena posebnim člancima Pakta.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda ugrađena je u hrvatsko pravo odredbama članka 141. Ustava Republike Hrvatske, a supremacija Europskog suda za ljudska prava bila je nužna sastavnica zaštite Republike Hrvatske. Izvori prava na pristup informacijama su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kao i neki opći i posebni instrumenti Vijeća Europe, OECD-a i OEES-a.¹⁴

¹²Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14., čl. 38., st. 4.

¹³Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 3.

¹⁴Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14., čl. 141.

3.1. Jednakost u ostvarivanju prava građana

Svatko u Republici Hrvatskoj ima ista prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, spolu, nacionalnosti, boji kože, spolnoj orijentaciji, jeziku, vjeri, političkom uvjerenju, mjestu rođenja, stupnju obrazovanja, društvenom položaju ili drugim osobinama. Pred zakonom su svi jednaki.¹⁵

Svi korisnici imaju ista prava pristupa i dopuštenja za korištenje informacija. Korisnici su u njegovoj primjeni ravnopravni. Tijela javne vlasti ne smiju korisnike stavljati u nepravedan položaj, osobito davanjem prednosti nekim korisnicima u odnosu na druge ili davanjem informacija prije drugima.¹⁶

3.2. Ograničenja prava građana prema Ustavu i zakonu

Nijedno pravo nije bezuvjetno, kao što je prethodno rečeno, stoga ima neka ograničenja. Vjerojatnost ograničenja mora biti proporcionalna prirodi istih potreba, kako su definirane zakonom i neophodne za život u slobodnom i, iznad svega, demokratskom društvu, u svakoj konkretnoj okolnosti. Međutim, ograničenja bi trebala biti samo ograničene iznimke potrebne za zaštitu legitimnih interesa. Nema ograničenja za priznavanje ostalih ustavnih prava i sloboda obuhvaćenih dopunskim kriterijima za ograničenje prava na informaciju.¹⁷ Samo se zakonom mogu ograničiti nečije slobode i prava radi očuvanja vlastite, ali i pravnog poretka, javnog morala te tjelesnog i psihičkog zdravlja. Svako ograničenje slobode ili prava osobe mora biti razumno s obzirom na okolnosti svake pojedine situacije.¹⁸

¹⁵Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14., čl. 14., st. 2.

¹⁶Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 8.

¹⁷Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14., čl. 38., st. 4.

¹⁸Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14., čl. 16.

Zakon postavlja ograničenja koja se pridržavaju globalnih normi za režime pristupa informacijama, ali također dopušta iznimke. Zbog svoje osjetljivosti, kao što je ideja da se ne smiju javno objavljivati, određene informacije su izuzete iz Zakona.

Zakon obvezuje javne subjekte od kojih se traže informacije da provedu test razmjernosti i javnog interesa kako bi utvrdili čiji interes prevladava u okolnostima u kojima se ograničenja temelje na relativnoj prirodi ZIPP-a. Stoga dokazivanje da se radi o relativnoj iznimci dolazi prije primjene kriterija razmjernosti i javnog interesa u cijelosti. Ovisno o tome koliko diskrecijskih ovlasti tijela javne vlasti imaju pri odlučivanju hoće li ograničiti pristup informacijama, ZPPI ta ograničenja dijeli u dvije skupine. Naime, Zakon o pravu na pristup informacijama navodi sedam stavki prema kojima se može ograničiti pristup informacijama putem tijela javne vlasti, a to su:

1. ako su podaci kategorizirani prema stupnju tajnosti, kako je propisano zakonom kojim se uređuje tajnost podataka,
2. ako je poslovna tajna ili drugi zakonom zaštićeni podatak,
3. ako je informacija zaštićena zakonima koji uređuju zaštitu osobnih podataka,
4. ako je informacija obuhvaćena zakonima koji reguliraju prava intelektualnog vlasništva, osim ako nositelj prava nije dao izričito pisano ovlaštenje,
5. ako je pristup informaciji ograničen međunarodnim ugovorima, ako je informacija nastala prilikom sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do okončanja postupka, ili ako je nastala tijekom održavanja diplomatskih odnosa i
6. i u preostalim slučajevima koji su utvrđeni zakonom.¹⁹

Zahtjev da se neke informacije čuvaju u tajnosti kako bi se zaštitio javni interes temelji se na kategorizaciji podataka kao tajnih, i kao takvima, takvim materijalom treba postupiti

¹⁹Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 15.

na način koji uzima u obzir ograničenja. Profesionalne tajne su podaci o obiteljskom ili osobnom životu stranaka koji su poznati, primjerice, zdravstvenih radnika, svećenika, socijalnih radnika ili drugih službenika u obavljanju njihovog poziva. Poslovna tajna su podaci koji su kao takvi određeni zakonom i predstavljaju rezultate istraživačkog rada ili proizvodne tajne.²⁰

Budući da opravdanje za neobjavljivanje informacija s vremenom nestaje, ograničenja pristupa informacijama trebaju biti privremena. Iz istog su razloga neke zemlje uvele rutine ili automatske procese za deklasificiranje informacija. To je zbog činjenice da je pravo na pristup informacijama inherentno ugroženo dugotrajnom kategorizacijom materijala kao povjerljivog. Opće porezno zakonodavstvo, koje kaže da su svi podaci u poreznom postupku povjerljivi, bez obzira na to je li ih prijavio porezni obveznik ili su poznati samo poreznim tijelima, izvor je obveze poreznih obveznika povjerljivost tih podataka. Temeljno ljudsko pravo i sloboda u Europi, pravo na zaštitu osobnih podataka služi za zaštitu nečijeg prava na privatnost kao i drugih temeljnih sloboda i drugih prava kada se takva prava prikupljaju, obrađuju i koriste.

Zakon o pravu na pristup informacijama člankom 15. navodi sljedeće:

1. Tijelo javne vlasti će za vrijeme trajanja svih predistražnih i istražnih radnji ograničiti pristup informacijama o svim postupcima koje provode nadležna tijela.
2. Kao rezultat toga, ako je ograničenje apsolutno i kao rezultat toga regulirano zakonom ili propisom, ne postoji alat koji bi se mogao koristiti za prikupljanje podataka koji bi omogućili zaključak da je zakonodavac koji je donio propis na neki način uvažavao javni interes, proveo opću razmjernost te odlučio da je pojedine podatke potrebno u potpunosti zaštititi od objave i dostupnosti.²¹

²⁰Kovačec D., Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva, 2006., str. 64.

²¹Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 15., st. 1.

3.2.1 Opseg ograničenja

U mnogim pravnim sustavima pravo na dobivanje informacija regulirano je sličnim načelima. Najčešći nedostaci u provedbi uključuju uzak opseg pravnog nadzora, nedostatak pravnog nadzora, neadekvatne žalbene postupke, previše dopuštenih iznimaka i nerazumijevanje javnosti o važnosti prava na pristup informacijama. Švedska je izvrstan primjer nacije s dugim i voljenim nasljeđem slobode pristupa informacijama. Ipak, kako bi stanovnici u potpunosti ostvarili svoja prava, a s druge strane, kako bi se zaštitili od preopterećenosti na ovom području, prolaze kroz stalne zakonske reforme.²²

Kao primjer nebrige za ovo pravo mogu se poslužiti brojne lokalne samouprave i same međunarodne organizacije. Ilustracije radi, Međunarodni monetarni fond je 2008. godine kritiziran jer nije izvijestio o transparentnosti, što implicira da okruženje za pristup informacijama nije idealno. Nedostatak transparentnosti u donošenju odluka (u Norveškoj i Španjolskoj), neujednačeno financijsko izvješćivanje (u Norveškoj), nepostojanje antikorupcijskih alata i nemogućnost praćenja financiranja programa pomoći neki su od nedostataka koje su međunarodne organizacije identificirale (Francuska, Norveška, Španjolska).²³

Daljnje ograničenje omogućuje tijelu javne vlasti da odbije zahtjev u slučaju da predstavlja povredu prava. Ovakav pristup je posljedica provedbenih propisa koji već duže vrijeme uređuju pravo na pristup informacijama, po uzoru na instituciju koja se spominje u međunarodnim ugovorima. Ova praksa je pokazala da se u nekim situacijama pravo na dobivanje informacija kosi sa slobodama, vrijednostima i pravom na znanje utvrđenim ustavom.

²²Pusić, E., Država i državna uprava, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 41.

²³Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 36.

4. ZLOUPORABA PRAVA

Prije donošenja bilo kakvih zaključaka o postojanju ili nepostojanju zlorporabe prava potrebno je sagledati sve relevantne činjenice i okolnosti. Zlorporaba prava događa se kada je neko procesno i materijalno legitimno pravo u suprotnosti s ciljem i namjerom pravnog propisa na način da nepovoljno utječe na prava i obveze trećih osoba. Taj sukob nastaje između prava na pristup informacijama i zakona.²⁴

ZPPI implicira da, iako to nisu dužni po zakonu, potrebno je procijeniti utjecaj zahtjeva na djelovanje javnog interesa ustanove i zaštitu prava drugih, odnosno ostvarivanje prava korisnika. Institut zlorporabe prava treba primijeniti samo u ekstremnim okolnostima budući da se njime građanima ograničava pristup njihovim ustavnim pravima.²⁵

Pri razmatranju potencijalne uporabe sustava zlorporabe prava na znanje važno je poštivati koncept razmjernosti i odlučiti je li utvrđivanje zlorporabe prava prihvatljiva i prikladna radnja za postizanje cilja ustavnopravne zaštite. Građanska prava i vrijednosti zaštićeni su zakonom; dakle, je li ova mjera potrebna? Ako ne, postoji li neka druga, manje drastična mjera kojom se može postići isti rezultat, a da se građanima ne uskrate ustavna prava na informaciju? U konačnici treba utvrditi razmjernost u užem smislu, odnosno mjerenje mjera za utvrđivanje zlorporabe prava u pojedinim slučajevima s ustavnim pravom na pristup informacijama.

4.1 Subjektivni elementi

Da bi se ocijenilo namjerava li podnositelj zlorporabiti prava na način koji bi poticao neodgovorno ponašanje, potrebno je procijeniti subjektivni odnos podnositelja zahtjeva prema svrsi koja se postiže podnošenjem zahtjeva. Kao rezultat toga, subjektivni aspekt zlorporabe može prijeći u moralnu sferu, stavljajući podnositelje zahtjeva, vladine

²⁴Kregar, J. i sur., Regulacija prava na pristup informacijama, Publikacija, 2003.

²⁵Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

službenike i širu javnost u sukob. Primjeri su neuobičajeno inzistiranje na podnošenju zahtjeva, traženje informacija koje podnositelj zahtjeva posjeduje ili ih je objavio, odbijanje bilo kakve suradnje i pomoći u ostvarivanju prava te druga agresivna ponašanja.²⁶

Također uključuje neutemeljene optužbe, korištenje uvredljivih komunikacija i prijetnji ili drugog agresivnog ponašanja, namjeru ometanja i ometanja rada tijela javne vlasti, osobne odnose s tijelima javne vlasti ili pojedinim zaposlenicima te podnošenje zahtjeva bez opravdanja.

4.2 Objektivni elementi

Objektivni element zlouporabe navodi da, iako podnositelji ne moraju uvijek imati subjektivni element zlouporabe, zlouporaba pristupa informacijama može se ostvariti i podnošenjem prekomjernog broja zahtjeva. To preopterećuje rad i djelovanje tijela javne vlasti i onemogućuje im izvršavanje njihovih dužnosti, osobito kada te dužnosti obavljaju u javnom interesu tijela javne vlasti, kao što su tijela javne vlasti.

Obuhvaća pitanja poput količine i širine zakona, težine državnih ovlasti, kršenja ustavnih i drugih prava građana, zabrinutosti zaposlenika zbog opetovanih zahtjeva, dvosmislenosti i neselektivnosti zahtjeva, raspršenih informacija, identičnih i ponovljenih zahtjeva i neozbiljnih zahtjeva za informacijama koji objektivno nisu od javnog interesa.²⁷

²⁶Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

²⁷Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 51.

5. MEĐUNARODNI UGOVORI

Mnogi međunarodni ugovori priznaju slobodu dobivanja informacija kao osnovno ljudsko pravo. Usvajanje gore spomenute Opće deklaracije o ljudskim pravima od strane Opće skupštine UN-a 1948. poslužilo je kao predložak za naknadne, pravno provedive međunarodne ugovore za očuvanje ljudskih prava. Iznijete su ideje koje su kasnije proširene u dva pakta o ljudskim pravima (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima). Nakon usvajanja Opće deklaracije, započeo je rad na obvezujućem međunarodnom sporazumu za provedbu njezinih općih odredbi. Članak 19. Opće deklaracije, koji također spominje slobodu traženja, primanja i širenja informacija u okviru prava na slobodu izražavanja, izvor je članka 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Članak 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima navodi sljedeće:

1. Svatko ima pravo zadržati svoja uvjerenja bez miješanja sa strane.
2. Svatko ima pravo na slobodno izražavanje. Ova sloboda uključuje mogućnost slobodnog traženja, stjecanja i prenošenja znanja i ideja bilo koje vrste, bez obzira na granice i u bilo kojem obliku, uključujući usmeno, pismeno, tiskano, kroz umjetnost ili na bilo koji drugi način.
3. Ostvarivanje prava iz stavka 2. ovoga članka povlači za sobom određene obveze i odgovornosti. Stoga se može ograničiti, ali samo u mjeri koja je dopuštena zakonom i koja je apsolutno potrebna radi poštivanja tuđih prava i ugleda te zaštite državne sigurnosti, javnog reda, zdravlja ili morala.²⁸

Općenito, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. govori o slobodi tiska, javnom pristupu informacijama i slobodi izražavanja, a sve to ovisi o dostupnosti informacija. Pravo na pristup informacijama nije eksplicitno navedeno u

²⁸Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, rezolucija br. 2200 A /XXI., 1976., čl. 19.

Paktu, ali je Europski sud za ljudska prava uspostavio važne presedane u tom pogledu, koji podrazumijevaju pravo na pristup evidencijama koje vode javne organizacije. Potom je 1981. godine Vijeće ministara usvojilo Konvenciju o pristupu službenim dokumentima, kojom se pokušava osigurati jednakost među državama članicama, te Rezoluciju o pristupu informacijama u posjedu javnih tijela.²⁹

Atlantska deklaracija i Akcijski plan za poboljšanje sljedeći su ključni dokumenti na globalnoj razini. Iznose temeljne smjernice i naglašavaju da je pravo na pristup informacijama osnovno ljudsko pravo koje mora biti zaštićeno zakonom. Unatoč tome što je jedan od najznačajnijih međunarodnih igrača, EU nema opću obvezu donošenja zakona koji osiguravaju pristup informacijama, ali ima direktive koje obvezuju države članice na to. Europski ombudsman zadužen je za praćenje primjene prava na pristup informacijama. Za istragu može slobodno zatražiti od javnih tijela bilo kakvu informaciju. Ovlašten je pokretati istrage na zahtjev javnosti ili samostalno.

5.1. Načela međunarodnog zakonodavstva o pristupu informacijama

Razne države imaju različite zakone; neki mogu uključivati ustavne klauzule koje uređuju opće pravilo, specijalizirane institucije ili pristup informacijama, dok drugi imaju samo nekoliko temeljnih pravnih načela koja se ističu. Na primjer, pristup informacijama nije ustavno zajamčen u Sjedinjenim Državama, Ujedinjenom Kraljevstvu, Francuskoj, Italiji, Danskoj, Španjolskoj ili Njemačkoj. 25 zemalja Europske komisije, uključujući Švedsku, Finsku, Norvešku, Nizozemsku, Latviju, Hrvatsku, Sloveniju itd., ima ustavne odredbe koje se odnose na pravo na pristup informacijama, pokazalo je istraživanje Access Info-a.³⁰

Model zakona o pravu na pristup informacijama izrađen je 2001. godine i uključuje detaljna objašnjenja devet elemenata koje je globalna organizacija civilnog društva navela

²⁹Pusić, E., *Država i državna uprava*, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 67.

³⁰Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 58.

u svojoj definiciji zakonodavstva o pristupu informacijama 1999. godine. Prethodno navedene smjernice su:

1. Svatko bi trebao imati mogućnost zatražiti informaciju, bez isticanja posebnog interesa ili razloga, a maksimalna dostupnost informacija trebala bi biti pravilo.
2. Postoji zakonska obveza objavljivanja određenih informacija, posebice proaktivnog objavljivanja i odgovaranja na zahtjeve javnih tijela, a obujam objavljenih informacija treba kontinuirano povećavati.
3. Promicanje otvorene vlade – Kroz obuku javnih službenika, javne vlasti trebale bi agresivno poticati transparentnost javne vlasti i boriti se protiv kulture tajnosti.
4. Ograničeni opseg iznimaka - U skladu s mogućim ograničenjima navedenim u Konvenciji Vijeća Europe, iznimke će biti ograničene primjenom testa javnog interesa i štete.
5. Adekvatni postupci koji olakšavaju pristup informacijama trebaju biti učinkoviti, pošteni i podložni zakonskoj regulativi. Također bi trebali uključivati neovisnu žalbenu reviziju i mogućnost obraćanja sudu.
6. Trošak prikupljanja informacija ne bi trebao biti prepreka za to, prema pravilu troškova.
7. Sjednice javnih tijela trebaju biti otvorene za javnost.
8. Razmjena informacija je na prvom mjestu; zakonodavstvo koje se protivi ideji neograničenog pristupa treba promijeniti ili ukinuti.
9. Zaštita za one koji otkrivaju zlouporabu, posebno one koji to čine u dobroj vjeri dok obavljaju dužnost unutar parametara provedbe zakona koji reguliraju mogućnost pristupa informacijama, poznata je kao "zaštita zviždača".³¹

³¹Marchetti, R., The Role of Civil Society in Global Governance, dostupno na: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Civil-Society_Report.pdf, (28.08.2022.)

5.2. Europski sud za ljudska prava i zaštita prava na pristup informacijama

Članak 10. Europske konvencije spominje samo slobodu primanja i širenja informacija, za razliku od drugih međunarodnih ugovora koji također spominju slobodu davanja i primanja informacija u vezi s pravom na slobodu izražavanja. Prijedlog dopunskog protokola samoj konvenciji predložen je u kasnim 1970-ima, ali nije dobio dovoljnu potporu da bi mogao stupiti na snagu.³²

U svjetlu toga, članak tvrdi da iako država nema pravo zabraniti građanima pristup informacijama, ona također nema dužnost učiniti takve informacije dostupnima. Zbog toga bi Europski sud pravde bez sumnje trebao prilagoditi svoj pristup obrani prava. Zbog Saveza Kao rezultat toga, Europski sud pravde trebao bi revidirati svoju metodu za zaštitu prava. Budući da Pakt pruža mehanizam za obranu ljudskih prava, sudovi moraju uzeti u obzir kako se država stranka mijenja tijekom vremena.³³ Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ističe dva značajna načela za slobodnu izražavanja koja su opisana u nastavku.

Svatko ima pravo na slobodno izražavanje. Ovo pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu stjecanja i prenošenja znanja i ideja bez ograničenja od javnih tijela i bez obzira na nacionalne granice. Ovaj članak ne ograničava države da zahtijevaju od institucija koje obavljaju radio, televiziju i kinematografske aktivnosti da se pridržavaju sheme licenciranja.³⁴

Budući da korištenje ovih sloboda uključuje dužnosti i odgovornosti, ono može biti podložno formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama utvrđenim zakonom, koje su u demokratskom društvu potrebne u interesu državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti, javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja

³²Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, dostupno na: https://www.echr.coe.int/t/documents/convention_bos.pdf, (29.08.2022.)

³³Marchetti, R., The Role of Civil Society in Global Governance, dostupno na: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Civil-Society_Report.pdf, (29.08.2022.)

³⁴Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 10., dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/convention_bos.pdf, (29.08.2022.)

ili morala, radi zaštite tuđeg ugleda ili prava, radi sprječavanja odavanja povjerljivih podataka ili radi drugog održavanja mira i reda, reda i spokoja.³⁵

³⁵Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 10., dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/convention_bos.pdf, (29.08.2022.)

6. HRVATSKI ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zakon o pravu na pristup informacijama donesen je neposredno prije ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, a institucionalne sposobnosti nadzornog tijela i samih tijela javne vlasti da pravodobno pruže potpune i točne informacije, kao i temeljne pretpostavke uređenog pravnog sustava na koji sve njegove komponente djeluju skladno i cjelovito, najvažniji su zahtjevi za njegovu provedbu.

Sam zakon navodi da su temeljne dužnosti tijela javne vlasti provođenje javnih savjetovanja pri izradi zakona i prijedloga zakona, objavljivanje dokumenata i informacija na lako pretraživ način na internetu, dostavljanje dokumenata u Središnji imenik službenih dokumenata Republike Hrvatske (Članak 10.), te objavljivanje dokumenata i informacija na lako pretraživ način putem web stranice (Članak 11.). Pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija, procesa i odluka zaštićeno je zakonom, a javnost se obavještava o sjednicama, terminima, dnevnim redovima i mogućnostima neposrednog uvida građana (čl. 12.). Time se osigurava javnost rada njezinih institucija (članak 14.).³⁶

Uvjeti za početak rada stekli su se 25. listopada 2013. godine kada je Hrvatski sabor izabrao prvog povjerenika za informiranje. Povjerenik je nadležan za praćenje provedbe Zakona i ima sljedeće ovlasti: provodi nadzor, djeluje kao drugostupanjsko tijelo za rješavanje po pritužbama, daje preporuke tijelima javne vlasti za postupanje u cilju unapređenja prava na pristup informacijama, ispituje i prati provedbu Zakona, donošenje ili izmjena propisa za njegovu provedbu i unaprjeđenje te o tome podnosi izvješće Vladi Republike Hrvatske.³⁷

Sva javna tijela trebaju svoje internetske stranice učiniti lako pretraživima, primjerice u obliku dokumenata koji se mogu pretraživati i ponovno koristiti, kako bi se poboljšala provedba Zakona o pravu na pristup informacijama. Sve dužnosti iz čl. 11. ZPPI-a,

³⁶Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

³⁷Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 17.

uključujući i savjetovanje javnosti. Dodatno, dužni su se pridržavati rasporeda, dnevnog reda i radnih procedura navedenih u čl. 12. Zakona o javnim sjednicama. Pri tome će se poštovati zahtjevi Zakona o općem upravnom postupku, ograničenja pristupa, a po potrebi i test razmjernosti i javnog interesa.³⁸

Najvažnije pitanje bilo bi osiguranje legitimnosti akata koje poduzimaju javna tijela kako bi se osigurala pravilna primjena Zakona i sama zaštita prava na pristup informacijama. Osim toga, kako bi se postigla neometana provedba zakona i jamčila promptno objavljivanje informacija, nadležna tijela moraju se pobrinuti da rad bude primjereno organiziran.

6.1. Tijela javne vlasti

Člankom 5. stavkom 2. tijela javne vlasti definirana su kao tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama), druga državna tijela i druga tijela državne uprave (Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatski sabor, Državna uprava, Vlada Republike Hrvatske, Državna uprava, Državna uprava, Državna uprava, Uredi državne uprave u županijama). državna uprava, uredi državne uprave u županijama). Sudovi i druga pravosudna tijela, Hrvatska narodna banka, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi, županije), kao i gospodarski subjekti u kojima Republika Hrvatska, općinske jedinice i regionalne (regionalne) samouprave zajedno ili zasebno drže većinski udio (trgovačka društva u većinskom vlasništvu).³⁹ Uz nužnost transparentnog i otvorenog rada i djelovanja, time se stvara širok krug nositelja odgovornosti za provođenje zakona i pokriva cijeli javni sektor.

³⁸Zakon o općem upravnom postupku, Narodne Novine, br. 47/09, 110/21.

³⁹Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 23.

6.2. Načela zakona

Zakon utvrđuje četiri načela, koja su ili sadržana u drugim odjeljcima ili su samostalna. Osobito u pogledu slobodnog raspolaganja i naglašavanja jednakosti i nediskriminacije, načela su u skladu s međunarodno priznatim standardima zakonodavstva o pristupu informacijama, a ona su:

1. Svaka domaća i strana fizička ili pravna osoba ima pristup informacijama pod uvjetima i uz ograničenja ovoga Zakona, prema načelu javnosti i slobodnog pristupa.
2. Pravovremenu, cjelovitu i točnu objavu informacija od strane tijela javne vlasti zahtijeva načelo pravodobnosti informacija.
3. Načelo jednakosti naglašava da svi korisnici imaju jednako pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija na isti način i pod istim okolnostima, čime su korisnici jednako odgovorni za njihovu provedbu.
4. Budući da korisnik informacije može učiniti javno dostupnima, načelo raspolaganja informacijama stavlja snažan naglasak na slobodno raspolaganje.⁴⁰

⁴⁰Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 6., 7., 8. i 9.

7. OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA PUTEM ZAHTJEVA

Budući da svatko ima jednako pravo na pristup informacijama, zahtjev za pristup informacijama može podnijeti svaka fizička ili pravna osoba s pravnim statusom u Republici Hrvatskoj ili drugdje. Podaci koji su potrebni moraju biti relevantni za aktivnosti javnog tijela, odražavati ono što ono radi i kako to radi. Također je moralo nastati u kontekstu tog djela. Takve su informacije proizvedene kao dio mandata tijela javne vlasti ili u vezi s ustrojem i radom tijela. Proces prijave je u biti jedinstven administrativni proces sa svojim karakteristikama i fleksibilnošću koji zahtjeva brzinu, djelotvornost i učinkovitost.⁴¹

7.1. Podnošenje zahtjeva

Zahtjev se može podnijeti usmeno, pismeno, e-poštom ili osobno. Sam zahtjev i obrazloženje podnositelja ne moraju biti označeni kao zahtjevi za informacijama. Sam postupak prijave ne zahtjeva plaćanje administrativne pristojbe, ali je Povjerenik za informacije može nametnuti ako smatra da je to potrebno u skladu s utvrđenim standardima.⁴²

Zahtjev se može poslati drugom javnom tijelu ako provedbeno tijelo nema potrebne podatke. Bez davanja potrebne privremene obavijesti podnositelju zahtjeva, prijenos se mora izvršiti u roku od osam dana od primitka zahtjeva. Ako su podaci klasificirani kao povjerljivi ili međunarodni, ZPPI predviđa dvije posebne distribucije.⁴³ U određenim je situacijama bitno informirati podnositelja zahtjeva. Ove mjere, koje minimiziraju

⁴¹Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 28.

⁴²Kregar, J. i sur., Regulacija prava na pristup informacijama, Publikacija, 2003., str. 51.

⁴³Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

formalnosti, ne zahtijevaju da zahtjev bude zakonski označen kao zahtjev i ne nameću naknade.

Slika 2. Prikaz obrasca koji se podnosi za pristup informacija

ZAHTJEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

Podnositelj zahtjeva:

(ime i prezime, tvrtka, odnosno naziv)

(adresa odnosno sjedište)

(telefon, e-mail)

(naziv tijela javne vlasti)

(sjedište tijela javne vlasti)

PREDMET: Zahtjev za pristup informacijama

Podaci koji su važni za prepoznavanje informacije:

Način na koji želim pristupiti informaciji:
(zaokružite:)

1. neposredno pružanje informacije
2. uvid u dokumente i pravljenje preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju,
3. dostavljanje preslika dokumenata koji sadrži traženu informaciju,
4. na drugi način

(vlastoručni potpis podnositelja zahtjeva)

U _____, dana _____ 20__ godine

Napomena: Tijelo javne vlasti ima pravo na naknadu stvarnih materijalnih troškova od podnositelja zahtjeva u svezi s pružanjem i dostavom tražene informacije

Obrazac broj 2 Obrazac zahtjeva za pristup informaciji

Izvor: Izvor: https://vp.-kutina.hr/portals/2/zahtjevInformacija_560.jpg, (29.08.2022.)

7.2. Rok za odlučivanje o zahtjevu

Korisnik mora biti obaviješten o odluci u roku od osam dana od primitka zahtjeva, a rok za donošenje odluke je petnaest dana, uz mogućnost produženja za dodatnih petnaest dana u određenim zakonom dopuštenim okolnostima. Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama postoje četiri moguća razloga zbog kojih se rok može produžiti, a to su:

1. „ako se informacija mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti,
2. ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija,
3. ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije,
4. ako je tijelo dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa.“⁴⁴

7.3. Način ostvarivanja prava

Informacije se mogu dostaviti bez stvarnog elektroničkog potpisa na različite načine, uključujući izravnu dostavu, pisanje, ispitivanje i kopiranje, dostavu kopije ili druge načine, poput pošte ili elektroničke pošte. Najčešći način davanja informacija prilikom podnošenja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija je putem e-pošte putem portala ili jedinstvene točke zahtjeva. Osim ako ne kažete drugačije, tijelo javne vlasti će Vam dostaviti tražene informacije na način na koji ste tražili.⁴⁵

Važno je naglasiti da sve informacije potrebne u ovom formatu moraju biti dokumentirane u materijalnom obliku (snimanje, pisanje). Ovlaštena osoba će odbiti Vaš zahtjev i donijeti odluku ukoliko ocijeni da ono što tražite nije podatak prema Zakonu. Presuda će sadržavati obrazloženje i smjernice o dostupnim pravnim mogućnostima, uključujući mogućnost podnošenja žalbe Povjereniku za informacije.

⁴⁴Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 22. st. 1.

⁴⁵Šprajc, I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2014., str. 71.

Slika 3. Prikaz obrasca za ponovnu upotrebu informacija

ZAHTJEV ZA PONOVNU UPORABU INFORMACIJA

Podnositelj zahtjeva (ime i prezime / naziv, adresa / sjedište, telefon i/ili e-pošta)

Naziv tijela javne vlasti, sjedište i adresa

Informacija koja se želi ponovno upotrijebiti

Način primanja tražene informacija (označiti)
<input type="checkbox"/> u elektroničkom obliku <input type="checkbox"/> na drugi prikladan način – upišite _____

Svrha ponovne uporabe (označiti)
<input type="checkbox"/> komercijalna <input type="checkbox"/> nekomercijalna

(mjesto i datum) (vlastoručni potpis podnosioca zahtjeva)

Izvor: <https://readgur.com/doc/566603/zahtjev-za-ponovnu-uporabu-informacija>,
(25.08.2022.)

7.4. Rješavanje

Tijelo javne vlasti može razmotriti sve relevantne činjenice, što znači da zahtjev može prihvatiti, odbiti ili u potpunosti odbiti (sve dok ne primjenjuje testove razmjernosti i javnog interesa). ili djelomično. Ako se podnesak ne smatra zahtjevom jer je materijal već javno objavljen ili ako nije prošlo razdoblje od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva u trenutku kada je dobio informaciju, podnositelju će se ukazati na drugačiji način. . Ako se koristi test javnog interesa i organizacija dopušta ograničeni pristup zaštićenom materijalu, ova se prosudba smatra djelomičnom ili pozitivnom.

Ukoliko agencija nema informaciju i ne zna gdje se nalazi, zahtjev će biti kategorički odbijen. Nadalje, u pogledu predistražnih i istražnih postupaka, ako tijelo javne vlasti nakon primjene testa javnog interesa utvrdi da treba prevladati jedan od razloga za ograničenje, ako otkrije podatke koje korisnik nije ažurirao ili ispravio, ako informacija se ne smatra informacijom u pravnom smislu, a ako je došlo do zlouporabe prava, odnosno ako jedan ili više povezanih podnositelja evidentno krše prava drugih, utvrdi se da su povrijeđena njihova prava.⁴⁶

Tablica 1. Odbijeni zahtjevi iz 2013. godine prema razlozima

Razlozi za odbijanje	Broj	%
Predistražne i istražne raznje	50	10,53
Klasificirani podatci	40	8,42
Poslovna tajna	29	6,11
Profesionalna tajna	22	4,63
Porezna tajna	6	1,26
Osobni podatci	80	16,84
Informacija u postupku izrade u tijelu javne vlasti	19	4,0
Ostali razlozi	31	6,53
Vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	40	8,42
Provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	12	2,53
Intelektualno vlasništvo	12	2,53
Ne smatra se informacijom po ZPI	126	26,53
Ograničenje međunarodnim ugovorima	8	1,68
UKUPNO	475	100

Izvor: <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/pretraga?searchQuery=odbijanje%20primitka>, (27.08.2022.)

⁴⁶Kregar, J. i sur., Regulacija prava na pristup informacijama, Publikacija, 2003., str. 41.

8. ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Žalba je dopuštena i na postupanje i na nepostupanje javne uprave. Žalbeno tijelo je Povjerenik za informacije, a rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dostave rješenja, odnosno od isteka roka za donošenje rješenja. Iako je preporučljivo prvo zatražiti savjet Ureda za povjerljive podatke, Povjerenik ima pravo uvida u podatke koji su predmet drugostupanjskog postupka. Odluku o žalbi povjerenik mora donijeti u roku od 30 dana od podnošenja žalbe i priopćiti strankama putem prvostupanjskog tijela, odnosno u roku od 60 dana ako je žalba još u tijeku.⁴⁷

Vijeće za nacionalnu sigurnost mora dati mišljenje kako bi prošlo 90-dnevni test javnog interesa za tajne informacije. Zbog toga je uobičajeni rok, koji prema članku 121. ZUP-a iznosi 60 dana, dvostruko duži od uobičajenog roka za rješavanje žalbe. Hrvatski zakon je 2013. godine prihvatio međunarodnu normu podnošenja pritužbe nepristranom tijelu. Određeno tijelo dobilo je ovlasti za prikupljanje podataka.⁴⁸ Dok u drugim europskim državama postoje tri različita oblika zaštite, Hrvatska se odlučila za posebno drugostupanjsko tijelo čije odluke podliježu i izvršnoj i upravno-sudskoj kontroli. Žalba se može podnijeti protiv:

1. Rješenja koja nakon prolaska testova razmjernosti i javnog interesa korisniku omogućuju pristup potrebnim informacijama.
2. Rješenja kojim se odbija zahtjev stranke s obrazloženjem da tijelo javne vlasti ne raspolaze podacima ili da mu nije poznato gdje se oni nalaze.
3. Rješenja kojim se odbija zahtjev stranke (jer se traženi podaci odnose na predistražne i istražne radnje tijekom trajanja postupka ili su ispunjeni posebno propisani uvjeti u pogledu tajnosti podataka, ako nema osnove za dopunu ili

⁴⁷Kovačec, D., Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva, 2006., str. 82.

⁴⁸Zakon o općem upravnom postupku, Narodne Novine, br. 47/09, 110/21., čl. 121.

ispravak) te ako se traže podaci koji se ne smatraju informacijama u smislu odredaba ZPPI.

4. Ako uprava šuti - kada tijelo javne vlasti ne riješi zahtjev podnositelja u ostavljenom roku.⁴⁹

Slika 4. Obrazac žalbe protiv rješenja

<p>Korisnik prava na informaciju Ime i prezime / naziv pravne osobe: _____ Adresa / sjedište: _____ OIB: _____</p> <p style="text-align: center;">POVJERENIK ZA INFORMIRANJE Trg žrtava fašizma 3 10000 Zagreb (putem tijela javne vlasti)</p> <p style="text-align: center;">ŽALBA PROTIV RJEŠENJA</p> <p>Sukladno članku 25. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22; dalje u tekstu Zakon) izjavljujem žalbu protiv Rješenja</p> <p>_____</p> <p>(naziv tijela javne vlasti koje je donijelo Rješenje, Klasa, Urbroj i datum Rješenja)</p> <p>Navedenim Rješenjem odbačen je / odbijen je zahtjev za pristup informaciji / zahtjev za ponovnu uporabu informacija koji sam podnio/la dana _____ 20__ godine.</p> <p>Zahtjevom za pristup informacijama / ponovnu uporabu informacija od tijela javne vlasti sam zatražio/la informaciju</p> <p>_____</p> <p>(opis tražene informacije)</p> <p>Tijelo javne vlasti je odbacilo / odbilo moj zahtjev za pristup informacijama / zahtjev za ponovnu uporabu zbog</p> <p>_____</p> <p>(razlog odbacivanja / odbijanja zahtjeva naveden u Rješenju)</p> <p>Odbacivanjem / odbijanjem zahtjeva uskraćeno mi je zakonsko ostvarenje prava na pristup informacijama / ponovnu uporabu informacija.</p>	<p>Rješenje osporavam u cijelosti, odnosno u dijelu _____</p> <p>_____</p> <p>(navesti dio rješenja koji se osporava)</p> <p>te sukladno članku 25. Zakona o pravu na pristup informacijama u zakonskom roku od 15 dana od dana dostave Rješenje izjavljujem žalbu:</p> <p><input type="checkbox"/> zbog nepotpuno i pogrešnog utvrđenog činjeničnog stanja</p> <p><input type="checkbox"/> zbog pogrešne primjene zakona</p> <p>_____</p> <p>(navesti drugi razlog zbog kojeg se izjavljuje žalba)</p> <p>Tijelo javne vlasti je nepotpuno utvrdilo činjenično stanje iz razloga</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Na tako utvrđeno činjenično stanje pogrešno je primijenilo Zakon _____ jer</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Iz svega navedenog je vidljivo da ne postoje razlozi za odbacivanje / odbijanje zahtjeva i uskratu pristupa informaciji / ponovnoj uporabi informacije.</p> <p>Na temelju navedenih razloga, predlažem Povjereniku za informiranje da uvaži moju žalbu, poništi Rješenje tijela javne vlasti i omogući mi pristup zatraženoj informaciji.</p> <p>_____</p> <p>(mjesto i datum) (ime i prezime / naziv žalitelja) (vlastoručni potpis žalitelja)</p> <p>Napomene za podnositelje žalbe:</p> <p><i>Žalba se predaje tijelu javne vlasti koje je donijelo osporavano rješenje u roku od 15 dana od dana zaprimanja rješenja, a koje će žalbu sa cjelokupnim spisom predmeta dostaviti Povjereniku za informiranje na rješavanje.</i></p>
---	---

Izvor: <https://readgur.com/doc/2566262/%C5%BEalba-protiv-rjesenja-pristup-informacijama>, (27.08.2022.)

⁴⁹Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 26.

9. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA I ULOGA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

Aktivno objavljivanje, odnosno obveza javnih tijela da na svojim internetskim stranicama objavljuju informacije na način da ih je lako pretraživati, jedan je od temelja za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Korisnicima se na ovaj način olakšava pristup informacijama, čime se smanjuje količina zahtjeva za informacijama, a samim time i opterećenje javnih tijela. Revizijom Zakona dodani su i drugi zahtjevi, poput objave informacija o javnim uslugama koje agencije nude, a metodičnije i preciznije uređena je potreba za dobrovoljnim davanjem informacija.⁵⁰

U pravo na pristup informacijama uključen je i zahtjev tijela javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da informaciju objavi neovisno o zahtjevu ako ta objava proizlazi iz obveze utvrđene zakonom ili drugim propisom.⁵¹ Tijela javne vlasti obvezna su objavljivati na internetskim stranicama:

1. zakonodavstvo i druga pravila koja se odnose na njihovu djelatnost,
2. opća djela i izbore koje čine, a koji utječu na interese korisnika, zajedno s obrazloženjima tih izbora,
3. Prema članku 11. ZPPI, nacrti zakona, drugih propisa i općih akata podliježu postupku javnog savjetovanja.
4. Godišnji planovi, strategije, direktive, izvješća o radu, financijska izvješća i drugi relevantni dokumenti koji se odnose na djelokrug državnih tijela,
5. bazama podataka i upisnicima, odnosno pojedinostima iz svoje nadležnosti u vezi s bazama podataka i upisnicima, te načinu pristupa i korištenja istih,

⁵⁰Pusić, E., Država i državna uprava, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 69.

⁵¹Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 5., st. 5.

6. informacije o javnim uslugama koje nudi tijelo javne vlasti, objavljene na istaknutom mjestu s poveznicom na one koje se nude na internetu,
7. podatke o izvoru financiranja, proračunu, financijskom planu ili drugom važećem dokumentu koji prikazuje prihode i troškove tijela javne vlasti te podatke i izvješća o provedbi tih dokumenata,
8. popis korisnika, iznos i pojedinosti o svim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, darovima ili drugoj pomoći koja je dana.
9. podatke koji moraju biti javno dostupni u skladu s propisima o javnoj nabavi, uključujući podatke o načinima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za ponudu, detalje o izvršenju ugovora i druge podatke.
10. obavijesti o natjecajima, papirologiju potrebnu za sudjelovanje u postupku natječaja te obavijest o završetku postupka natječaja,
11. podatke o unutarnjem ustroju tijela javne vlasti, uključujući imena i podatke za kontakt čelnika tijela i ustrojstvenih jedinica,
12. nalaze sa službenih sjednica tijela javne vlasti, službene dokumente donesene na tim sjednicama, pojedinosti o službenim radnim tijelima iz njihovog djelokruga i na njima donesenim odlukama o pravima i interesima korisnika,
13. U skladu sa zahtjevima iz članka 19. stavka 3., obavijest o postupku mora sadržavati podatke za kontakt službenika za informiranje, obrasce koje je potrebno ispuniti ili poveznice na te obrasce te trošak naknade za pristup i ponovnu upotrebu informacija. a uvjete korištenja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija potrebno je javno objaviti na vidljivom mjestu,
14. odgovore na najčešće postavljana pitanja o načinu podnošenja upita medija i građana te drugih informacija (vijesti, priopćenja, informacije o aktivnostima), u

svrhu informiranja javnosti o svom radu i omogućavanja ostvarivanja njihovih prava i ostvarivanja prava. svoje obveze.⁵²

9.1. Uloga povjerenika za informiranje

Pravo na pristup informacijama zakonski je zaštićeno osnivanjem Povjerenika za informiranje, neovisnog državnog tijela. Njegovo djelovanje uglavnom je usmjereno na postizanje ciljeva. Povjerenik osigurava zakonito ostvarivanje prava na informaciju te podupire temeljna prava na pristup informacijama, javnost, nesmetan pristup u nadzoru i pravo na informaciju. Također je zadužen da prati kako državna tijela zlorabe Zavod kako bi odvrtila korisnike od izražavanja svojih prava.

Posao Povjerenika je zaštita drugih ustavom zajamčenih prava i ideala, te časti i učinkovitog rada javnih dužnosnika. Glavne objektivne kriterije za moguće zloporabe u žalbenom postupku utvrđuje Povjerenik za informiranje radi ocjene jesu li količina, širina i priroda podnesenih zahtjeva i akata tijela javne vlasti u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.⁵³ Dodatno se ocjenjuje stupanj suradnje, pomoći i općenitog odnosa prema prijaviteljima. Povjerenik za informiranje procjenjuje subjektivni element zloporabe znakovima koji su u suprotnosti s njihovim ciljevima i zadacima nakon utvrđivanja objektivnih kriterija na temelju prikupljenih podataka.

Povjerenik mora pregledati spis prvostupanjskog predmeta, službeni upisnik zahtjeva za pristup informacijama za tekuću godinu, kako bi utvrdio količinu i prirodu zahtjeva žalitelja upućenih tijelu javne vlasti, kao i zahtjeva drugih korisnika. Upitnik o poštivanju Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti Povjerenik također mora ispuniti i predati tijelu javne vlasti.

Povjerenica za informiranje promatra praksu tijela javne vlasti u cjelini, uključujući koliko dobro rješavaju zahtjeve za pristup informacijama, koliko dobro rješavaju pritužbe na

⁵²Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15., čl. 10.

⁵³Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 82.

zlouporabu te kako postupaju s informacijama na ustavan, zakonski i zaštitni način. primjena stručnog znanja u javnom interesu za pomoć pojedincima u ostvarivanju prava na cjelovito, profesionalno i ravnopravno postupanje s korisnicima.

Javnopravno tijelo dužno je u roku od 30 dana od donošenja odluke imenovati službenika za informiranje i o imenovanju obavijestiti Povjerenika. Zakon propisuje obveze službenika, koje uključuju pružanje pomoći podnositeljima zahtjeva i rješavanje zahtjeva za pristup informacijama te klasifikaciju, pohranjivanje i priopćavanje podataka koji se nalaze u službenim dokumentima te unaprjeđenje postupaka obrade. Također, vodi registar zahtjeva za pristup informacijama kao i zahtjeva za njihovu ponovnu uporabu.⁵⁴

⁵⁴Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 82.

10. TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

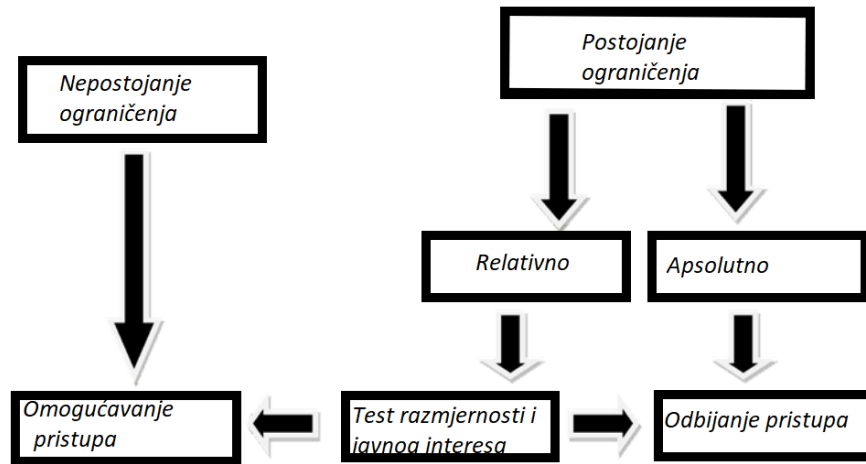
Test razmjernosti javnog interesa provodi se nakon utvrđivanja zahtjeva za opravdanošću, nužnošću i razmjernošću ograničenja prava na pristup informacijama. Glavna svrha toga je ograničiti relativne značajke, a cilj je dobiti pristup što većem broju podataka. Ovaj test omogućuje javnim tijelima da utvrde i pokažu da će otkrivanje određenih informacija ugroziti zaštićene interese, koje država mora opravdati i dokazati da su zakoniti. Usporedba sukoba interesa, interesa zaštite podataka i javnog interesa nužna je za utvrđivanje razmjernosti. U javnom interesu smatra se potreba da se informacije o javnim raspravama, političkoj raspravi, odgovornosti za javno financiranje i javnoj sigurnosti objave.⁵⁵

Informacije o ozbiljnim opasnostima po javno zdravlje, opasnostima za okoliš i ozbiljnim kršenjima ljudskih prava uvijek moraju biti javne jer opća dobrobit uvijek mora biti na prvom mjestu. U svakom slučaju, načelo se u institucijama europskih integracija primjenjuje pedantnije i temeljitije nego što je to slučaj u Republici Hrvatskoj, što je, između ostaloga, posljedica toga u kojoj se mjeri načelo prepoznaje kao važno, rasponu i kalibar literature i izvora, razina interesa i poznavanja načela te duljina tradicije primjene načela.⁵⁶

⁵⁵Odić, N., Galović, R., Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2015., str. 22.

⁵⁶Šprajc, I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2014., str. 75.

Slika 5. Shematski prikaz situacije kada dolazi do testa razmjernosti

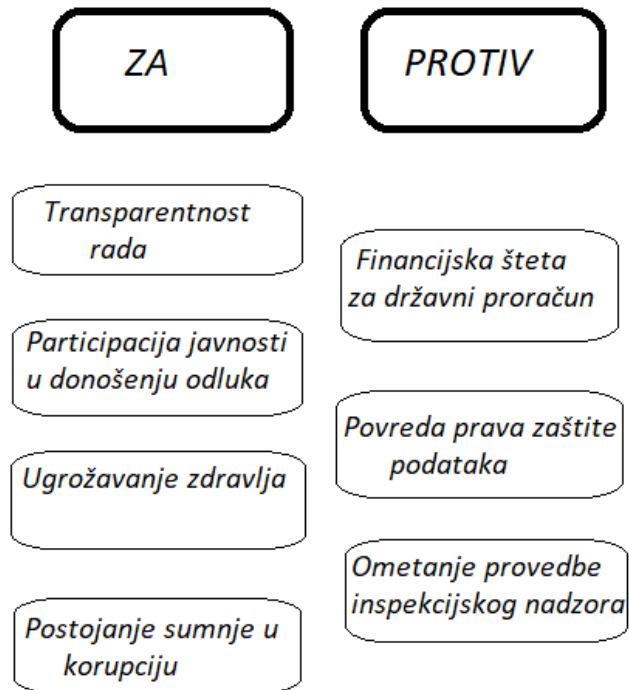


Izvor: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa.pdf?x57830>. (10.09.2022.)

Tijelo će na temelju testa javnog interesa utvrditi prevladava li javni interes za objavu informacije te će, ako jest, objaviti materijal. Tijelo može zabilježiti argumente za i protiv izbora, dopuštajući mu da suprotstavi interese zaštite. Podaci se neće otkriti ako bi to rezultiralo značajnim gubitkom prihoda za državu, ili točnije, ako bi to moglo ozbiljno naštetiti široj zajednici.⁵⁷

⁵⁷Odić, N., Galović, R., Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2015., str. 25.

Slika 6. Razlozi za i protiv objavljivanja informacije



Izvor: <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa.pdf?x57830>, (11.09.2022.)

11. PRAKSA UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

U praksi Upravnog suda nema punomoćne presude o pravu na dobivanje informacija. Iako se takve odluke po zakonu moraju donositi hitno, dugotrajni postupci na Upravnom sudu najveći su problem.

11.1. Ustavna tužba Republike Hrvatske

Nalazi istraživanja iz 2014. pokazuju da je 71,43% ustavnih tužbi odbačeno, 28,57% odbijeno, a nijedna nije prihvaćena. Nije bilo uvjeta za odbacivanje zahtjeva prije donošenja upravno-pravnog rješenja, a kao obrazloženje za odbijanje poslužio je članak 32. Ustavnog zakona kojim se uređuje Ustavni sud Republike Hrvatske. U slučajevima kada nije povrijeđeno ustavno pravo, tužba se također neće razmatrati. O odbijenici odlučuje vijeće od tri suca od kojih je jedan predsjednik vijeća. Ustavni sud daje dolje navedeno obrazloženje u svim svojim odlukama o ustavnim problemima koji su odbijeni.⁵⁸

Ustavna tužba nije ni uobičajeno ni iznimno pravno sredstvo u domaćem pravnom poretku. To je jedinstveni ustavni alat za obranu ustavnih prava u određenim situacijama. Zbog toga je nedovoljno spomenuti ustavne povrede u tužbi koje proizlaze iz navodnih kaznenih djela koje je sudac ili nadležno tijelo počinio tijekom sudskog postupka. Redoviti i specijalizirani sudovi nude pravnu obranu protiv takvih kaznenih djela u postupcima podijeljenim na različite stupnjeve sudske zaštite. U rijetkim slučajevima mogu biti i predmet rasprave pred Ustavnim sudom, ali samo ako i u mjeri u kojoj mogu zadirati u temeljne slobode i ljudska prava zajamčena Ustavom.⁵⁹ U ustavnoj parnici također nije dovoljno ponoviti argumente iznesene na sudu tijekom žalbenog ili revizijskog postupka, niti je dovoljno samo navesti prava za koja se tvrdi da su

⁵⁸Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 34.

⁵⁹Šprajc, I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2014., str. 82.

povrijeđena. Sumnja na povredu pojedinog temeljnog prava mora biti potkrijepljena konkretnim i detaljnim obrazloženjima u ustavnoj tužbi. Na kraju, ali ne i najmanje važno, kada je riječ o ustavnom jamstvu jednakosti pred zakonom, svoj slučaj treba, kad god je to moguće, dovesti u vezu s drugim usporedivim primjerima i obrazložiti zašto je ustavnopravni da bi se mogao razmatrati pred Ustavnim sudom.

Međunarodna norma je sudsko preispitivanje odluka o pristupu informacijama. Ograničenje prava na žalbu negativno utječe na sam sudski postupak kao i na dosljednost tumačenja i primjene zakona. Kada se stranci uskrati mogućnost žalbe na odluku kojom se tužba odbija, bit će teško uskladiti nekoliko presuda donesenih na temelju istih ili bitno usporedivih činjeničnih okolnosti.⁶⁰

11.2. Izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama potvrdio je Hrvatski sabor na sjednici 10. lipnja 2022. Dosadašnji Zakon izmijenjeni članak 2. sada glasi:

Zahtjevi Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora ovim su Zakonom (izmjena) ugrađeni u hrvatsko pravo. Ovim Zakonom osigurava se javni pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. godine. Otvoreni podaci, standardna autorizacija, anonimizacija, dinamički podaci, istraživački podaci, skupovi podataka visoke vrijednosti, odgovarajući povrat ulaganja, treća strana i odgovorna osoba nove su definicije uvedene u čl. 5 iza točke 14. Ovo je završna od nekoliko izmjena ovoga statuta koje je Hrvatski sabor donio sukladno članku 89. Ustava Republike Hrvatske.⁶¹

⁶⁰Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

⁶¹Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014., str. 36.

12. ZAKLJUČAK

Pristup informacijama smatra se temeljnim ljudskim pravom. Jedna od temeljnih sloboda zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Konvencijom o pravu na pristup informacijama, međunarodnim ugovorima i Ustavom Republike Hrvatske je pravo na pristup informacijama kojima raspolažu javna tijela. Pravo na pristup informacijama razlikuje se od ostalih prava koja se odnose na slobodu informacija po tome što štiti aktivno sudjelovanje nositelja prava, koji ima slobodu aktivno tražiti informacije umjesto da ih pasivno čeka.

Postoje posebna pravila koja reguliraju pravo na pristup informacijama u oko 90 različitih zemalja u dvadeset i prvom stoljeću. U suvremenom demokratskom okruženju ZPPI je ključna komponenta sustava koja osigurava otvorenost i transparentnost vlasti i uprave. Kako bi građani koristili informacije od javnog interesa pri donošenju odluka od dnevnog značaja, kao i za praćenje rada vlasti ili formiranje stavova na temelju informacija kojima raspolažu te potom donošenje političkih odluka na različitim razinama, bitno je da stavio im na raspolaganje.

Republika Hrvatska prvi je zakon kojim se uređuje pravo na pristup informacijama donijela 2003. godine, a nedugo zatim krenula je njegova primjena. Interes šire javnosti, posebice organizacija civilnog društva, uvijek je bio prisutan. Zakon je revidiran 2010. i 2011. kao odgovor na institucionalnu podršku njegovoj provedbi, kao i na kritike zakonodavne strukture. U 2013. godini donesen je novi Zakon o pravu na pristup informacijama, koji je izmijenjen u srpnju 2015. godine. Sa slobodom pristupa informacijama neizostavno je vezana ideja otvorene vlade, prema kojoj se od države traži da, sukladno javnom karakteru svog djelovanja, odmah, potpuno i točno informira javnost o svom djelovanju i povremeno objavljuje informacije.

Republika Hrvatska prvi je zakon kojim se uređuje pravo na pristup informacijama donijela 2003. godine, a nedugo zatim krenula je njegova primjena. Interes šire javnosti,

posebice organizacija civilnog društva, uvijek je bio prisutan. Zakon je revidiran 2010. i 2011. kao odgovor na institucionalnu podršku njegovoj provedbi, kao i na kritike zakonodavne strukture. U 2013. godini donesen je novi Zakon o pravu na pristup informacijama, koji je izmijenjen u srpnju 2015. godine. Pristup informacijama je temeljno pravo. Povezano s idejom otvorene vlade, koja smatra da je država dužna pravodobno, temeljito i točno informirati javnost o svom poslovanju u skladu s javnim karakterom takvog poslovanja, kao i objavljivati informacije o redovito.

POPIS LITERATURE

Znanstvena literatura:

1. Arbutina, H., Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 2014.
2. Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Kovačec, D., Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva, 2006.
4. Kregar, J. i sur., Regulacija prava na pristup informacijama, Publikacija, 2003.
5. Odić, N., Galović, R., Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2015.
6. Musa, A. i sur., Pravo na pristup informacijama: Vodič za medije i udruge, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018.
7. Pusić, E., Država i državna uprava, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2007.
8. Šprajc, I., Očekujte neočekivano: transparentnost javnog sektora i novi zakon o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2014.

Zakoni i propisi:

1. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, rezolucija br. 2200 A /XXI., 1976.,
2. Ustav Republike Hrvatske, Narodne Novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00,124/00,28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14.

3. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne Novine, br. 47/09, 110/21.
4. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne Novine, br. 47/09.
5. Zakon o pravu na pristup informacija navodi, Narodne Novine, br. 25/13, 85/15.

Internetski izvori:

1. Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 10., dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/convention_bos.pdf, (29.08.2022.)
2. Marchetti, R., The Role of Civil Society in Global Governance, dostupno na: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Civil-Society_Report.pdf, (28.08.2022.)

POPIS SLIKA

Slika 1. Izgled zahtjeva za dopunu ili ispravak informacija.....	10
Slika 2. Prikaz obrasca koji se podnosi za pristup informacija.....	27
Slika 3. Prikaz obrasca za ponovnu upotrebu informacija.....	29
Slika 4. Obrazac žalbe protiv rješenja.....	32
Slika 5. Shematski prikaz situacije kada dolazi do testa razmjernosti.....	38
Slika 6. Razlozi za i protiv objavljivanja informacije.....	39

POPIS TABLICA

Tablica 1. Odbijeni zahtjevi iz 2013. godine prema razlozima.....	30
---	----