

Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj

Sanja Šurina

Pravo na pristup informacijama u 24 europske države uzdignuto je na ustavnu razinu, a na inicijativu udruga civilnog društva ugrađeno je i u hrvatski Ustav

Povijest prava na pristup informacijama u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je pravo na pristup informacijama uvedeno u pravni sustav u procesu prilagodbe i usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa standardima EU-a. Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 172/2003) prvi su put uređeni i pojedinačno pravo na pristup informacijama i obveza tijela javne vlasti da informacije koje posjeduju učine dostupnima javnosti. Ono obuhvaća pravo ovlaštenika da traži i dobije informacije te obvezu tijela javne vlasti da omoguće pristup zatraženoj informaciji. „Ovlaštenik“ prava na informaciju jest svaka domaća i strana fizička i pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji. „Tijela javne vlasti“ definirana su kao državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti.

U sedmogodišnjoj primjeni zakona uočeni su nedostaci koji su nametnuli potrebu da se on izmijeni. Zakon, naime, nije ostvario cilj zato što se tijela javne vlasti nisu pridržavala postulata otvorenosti i javnosti. Trebalo ga je mijenjati i zato što su u međuvremenu promijenjeni hrvatski Ustav, međunarodna zakonodavna regulativa i praksa Europskog suda za ljudska prava. Prema praksi Europskog suda, kada tijela javne vlasti odbiju dati određenu informaciju potrebnu za javnu raspravu, time krše prava na slobodu mišljenja koju jamči čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Pravo

Sanja Šurina, polaznica doktorskog studija „Komparativna politika“. Zaposlena kao stručna savjetnica u Hrvatskom saboru. E-pošta: ssurina@sabor.hr

na pristup informacijama u 24 europske države uzdignuto je na ustavnu razinu, a na inicijativu udruga civilnog društva (Transparency International Hrvatska, GONG i dr.) ugrađeno je i u hrvatski Ustav (čl. 38).

Pravo na slobodu izražavanja i s njim usko povezano pravo na informiranost imaju važno mjesto u kodifikaciji temeljnih ljudskih prava i sloboda. Nakon prijema Hrvatske u Vijeće Europe 1996. te potpisivanja i ratifikacije Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe 1997. ozbiljnije se pristupilo problematici ljudskih prava, te je usvojen niz zakona kojima je počelo usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s međunarodno prihvaćenim obvezama. Premda je Zakon o pravu na pristup informacijama prihvaćen 2003, pravo na pristup informacijama kao temeljno pravo zajamčeno je tek promjenama Ustava u lipnju 2010. na inicijativu udruga civilnog društva. Promjenama Ustava dopunjen je čl. 38. stavkom 4. koji glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom demokratskom društvu, a propisuju se zakonom“. Uvrštavanje prava na pristup informacijama u Ustav svakako je značajan napredak u demokratizaciji društva. No kako bi se stvorile normativne i institucionalne pretpostavke za oživotvorenje toga ustavnog prava, bilo je nužno intervenirati u zakon iz 2003.

Zakon iz 2003. širokim je određivanjem tajnosti otvarao prostor za zloporabe, to jest za prikrivanje informacija koje su mogle biti iznimno važne za javnost

Pretpostavke za ostvarenje cilja tog zakona jesu načelo javnosti i komplementarno načelo slobodnog pristupa informacijama. Ta načela presumiraju da su sve informacije koje posjeduju, nadziru ili kojima raspolažu tijela javne vlasti – javne, što znači da su predmet javnog interesa i javno dobro, pa stoga moraju biti dostupne javnosti. Od načela javnosti i slobodnog pristupa predviđena su ograničenja, to jest iznimke koje moraju biti precizno uređene zakonom. Kako je pravo na pristup informacijama postalo temeljno ljudsko pravo, Ustav (čl. 16) propisuje da se „slobode i prava mogu (se) ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih, te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“. Iz te ustavne odredbe proizlazi kako nije dovoljno da ograničenje bude propisano zakonom nego i da se u svakome pojedinom slučaju ograničavanja temeljnih ljudskih prava i sloboda štiti neki drugi, jači legitimni interes. Budući da zakon iz 2003. nije sadržavao načelo razmjernosti i test javnog interesa, nužno ga je bilo uskladiti s Ustavom i međunarodno prihvaćenim standardima. Test javnog interesa omogućava da broj 9 - ožujak 2012.

se procijeni je li u neke konkretnom slučaju u javnom interesu da se određena zaštićena informacija objavi. Naime, zakon iz 2003. širokim je određivanjem tajnosti (ograničavanja pristupa) otvarao prostor za zloporabe, to jest za prikrivanje informacija koje su mogle biti iznimno važne za javnost. Otkako je pravo na pristup informacijama postalo ustavna norma, s posebnom se osjetljivošću moralo pristupati ocjeni nužnosti primjene ograničenja, jer se njima zahvaća u temeljna ljudska prava i slobode, a svako takvo zahvaćanje mora biti razmjerno legitimnom cilju.

Međunarodni standardi i uvjetovana revizija hrvatskog zakona

Prvom konvencijom koja kodificira i unificira pravo na pristup službenim dokumentima što ih posjeduju tijela javne vlasti propisani su minimalni standardi koje trebaju primjenjivati sve članice Vijeća Europe, bez obzira na to imaju li odgovarajući zakonodavni okvir za to, što bitno sužava diskrecijsko pravo u postupanju. Konvencija se temelji na načelima presumpcije javnosti službenih dokumenata i razmjernosti u ograničenjima te na testu javnog interesa. Ona određuje da svi službeni dokumenti kojima raspolažu tijela javne vlasti trebaju biti dostupni svim zainteresiranima. Mogu se uskratiti samo zbog zaštite drugih prava i legitimnih interesa – kao što su nacionalna sigurnost, obrana, javna sigurnost i dr. – ako bi njihovo objavljivanje ugrozilo te interese i ako nema prevladavajućega javnog interesa da se informacija objavi. Sva ograničenja načela javnosti podložna su preispitivanju primjenom kriterija razmjernosti i testa javnog interesa. Kako hrvatski zakon nije zadovoljavao te kriterije, morao je biti revidiran.

Izmjenama zakona proširen je krug tijela javne vlasti i na pravne osobe čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se potpuno ili djelomice financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, kao i na trgovačka društva u kojima država i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo. Najveća je novina uvođenje testa javnog interesa koji provodi tijelo javne vlasti koje je nadležno da postupa prema zahtjevu, a koje će omogućiti pristup i onim informacijama koje su, sukladno zakonu, izuzete od prava na pristup informacijama ako je to u interesu javnosti. Izmijenjen je i žalbeni postupak na prvostupanjsko rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama, te o žalbi kao drugostupanjsko tijelo odlučuje Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja obavlja i nadzor nad provođenjem zakona. Poslove neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama obavlja Agencija koja je počela raditi 2. siječnja 2011.

Usvajanje izmjena zakona bilo je uvjetovano i obvezama koje je trebalo ispuniti da bi se zatvorilo pogl. 23. Pravosuđe i temeljna prava u pristupnim pregovorima Hrvatske s EU-om. Jačanje mjera prevencije u borbi protiv korupcije i sukoba interesa bilo je jedno od mjerila za zatvaranje tog poglavlja. Od Hrvatske se tražilo da poveća transparentnost i integritet javne uprave i trgovačkih društava u vlasništvu države poboljšavanjem zakonodavnog okvira glede pristupa informacijama. Vlada nije usvojila dio prijedloga GONG-a i Transparency International Hrvatska,

koji su surađivali na izradi nacrtu zakonskih promjena, a koji se odnosio na uvođenje instituta povjerenika za informacije kao neovisnog tijela za nadzor nad provedbom zakona, nego je za to odredila spomenutu Agenciju za zaštitu osobnih podataka. Većina zastupnika opozicije nije podržala izmjene zakona upra-

Ustavnim promjenama 2010. značajno je ojačan status pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda

vo zato što nije uveden institut povjerenika za informiranje. U raspravi u Odboru za informiranje, informatizaciju i medije članovi iz redova oporbe istaknuli su da je prijedlog izmjena napredak u odnosu prema postojećem stanju, ali da pomicanje odgovornosti s Vlade na Agenciju nije zadovoljavajuće rješenje s obzirom na to da se ravnatelj i članovi Agencije imenuju na prijedlog Vlade, a to znači da nisu potpuno neovisni. I u raspravi u Odboru za ljudska prava naglašena je potreba da drugostupanjsko tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama bude što neovisnije. Obrazloženje Vlade da takvo rješenje nije prihvaćeno zbog racionalizacije troškova članovi Odbora nisu smatrali dovoljno uvjerljivim, jer se i za Agenciju moraju osigurati dodatna sredstva kako bi mogla obavljati novu zadaću. Izmjene Zakona naposljetku su usvojene na 20. sjednici Sabora 10. prosinca 2010: podržala su ih 73 zastupnika, 29 je bilo protiv, a jedan je bio suzdržan.

Izmjene zakona koje je Sabor izglasovao 10. prosinca 2010. Ustavni sud je ukinuo 23. ožujka 2011, obrazloživši svoju odluku time da nisu prihvaćene potrebnom većinom glasova zastupnika. Kako je riječ o organskom zakonu koji uređuje jedno od temeljnih ljudskih prava, za njegovo je usvajanje bila potrebna većina glasova svih zastupnika, dakle 77 glasova. GONG je zatražio od Vlade da to stanje pozitivno iskoristi i u novi prijedlog

unese odredbu o povjereniku za informacije kao neovisnom tijelu za nadzor provedbe zakona. Vlada je vrlo brzo uputila u saborsku proceduru formalno novi prijedlog izmjena, koji je pak sadržajno bio potpuno jednak onome što ga je osporio Ustavni sud. On je prihvaćen u Saboru 27. svibnja 2011. s 80 glasova, dok je 30 zastupnika glasovalo protiv njega, a jedan je bio suzdržan.

Ustavne promjene i novi Zakon o pučkom pravobranitelju

Ustavnim promjenama 2010. značajno je ojačan status pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila Republika Hrvatska. Ustav mu daje imunitet kakav imaju zastupnici Hrvatskog sabora. O Prijedlogu novog zakona o pučkom pravobranitelju zastupnici su raspravljali 29. lipnja 2011. na 23. sjednici Sabora. U Prijedlogu je naglasak stavljen na proaktivnu ulogu pučkog pravobranitelja kao promicatelja temeljnih ljudskih prava. Čl. 4. određuje da pučki pravobranitelj štiti i promiče ljudska prava i slobode te vladavinu prava, razmatrajući pritužbe o nezakonitostima i nepravilnostima u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima. Pučki pravobranitelj je samostalan i neovisan, on i njegovi zamjenici imaju imunitet, a zabranjen je svaki oblik utjecaja na njihov rad. Što se tiče pristupa informacijama, „pučki pravobranitelj ima pravo dobiti sve informacije i ima pravo uvida u sve podatke i dokumente tijela javnih vlasti u obavljanju zadaća iz svog djelokruga bez obzira na stupanj njihove tajnosti ili zaštićenosti“ (čl. 9). On ima ovlast podnijeti prijedlog za poništenje i ukidanje rješenja javnopravnog tijela, kao i ovlast da podnese zahtjev za obnovu upravnog postupka. O uočenim povredama ljudskih prava i sloboda obavještava javnost. Zakon postulira novi institut zamjenika pučkog pravobranitelja za sljedeća područja: za zaštitu i promicanje temeljnih prava, za zaštitu i promicanje prava djece, ravnopravnosti spolova, prava osoba s invaliditetom, te za zaštitu starijih osoba. Novi Zakon o pučkom pravobranitelju donesen je 21. listopada 2011. na 24. sjednici Sabora. ■