

Dr. sc. Alen Rajko, sudac i predsjednik
Upravnog suda u Rijeci

NOVI ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA – GENEZA I OTVORENA PITANJA

UDK: 342. 9. 007 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 20. 12. 2013.

Pravo na pristup informacijama čini jedan od ključnih elemenata informacijskoga upravnog prava. Od ožujka 2013. na snazi je novi (drugi) hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama. Zakon se naslanja na solidne temelje Zakona iz 2003., noveliranog 2010./2011., te u većini segmenata regulacije čini daljnji korak naprijed, osobito u pogledu definiranja obveznika primjene Zakona, nadogradnje uređenja testa razmjernosti i javnog interesa, jačanja ovlasti nadzornog tijela, te proširenja obveznih aktivnih mjera javnog sektora. Ipak, ostaje nekoliko otvorenih pitanja, prije svega vezanih za izuzeća iz primjene Zakona, organizacijsko odvajanje od nadzora nad zaštitom osobnih podataka, stvarnu nadležnost u upravnom sporu, imperfektnost odredbi o inspekcijskom nadzoru, te propuštanje makar elementarne regulacije položaja tzv. zviždača.

Ključne riječi: *Zakon o pravu na pristup informacijama, informacijsko upravno pravo*

1. UVOD

Novi (drugi po redu) hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama¹ (u nastavku teksta: Novi zakon) na snagu je stupio 8. ožujka 2013., čime je – osim u odnosu na prethodno započete postupke – prestala primjena prijašnjeg Zakona o pravu na pristup informacijama² (u nastavku teksta: Prijašnji zakon).

Povod je to za analizu sadržanu u nastavku ovoga rada, koja obuhvaća generalne napomene o kontekstu prava na pristup informacijama, osnovne naznake sadržaja Prijašnjeg zakona, genezu Novog zakona i glavne novosti koje donosi, kratki prikaz dodatne regulacije relevantne za pristup informacijama koja nije sadržana u odredbama Novog zakona, te razmatranje nekih otvorenih pitanja na području prava na pristup informacijama.

¹ NN 25/13.

² NN 172/03, 144/10, 37/11 – Odluka USRH i 77/11.

2. KONTEKST PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA JAVNOG SEKTORA

U većini zemalja, uključujući Hrvatsku, pravo na pristup informacijama javnog sektora relativno je novo pravo. Također, riječ je o materiji kod koje je u dijelu javnih obrada na djelu površni pristup. Popularno je baviti se takvim stvarima, barem iz perspektive dijela aktera javne scene. Spomenuto povećava rizik od zamagljivanja itekako važnih suštinskih implikacija vezanih uz pravo na pristup informacijama.

Po nama, njegova glavna vrijednost ne ogleda se u temama poput razotkrivanja velikih afera i drugih medijski atraktivnih slučajeva, iako je i to nedvojbeno bitno. Međutim, smatramo da je ovdje prije svega važno omogućavanje dostupnosti dovoljno informacija svakoj fizičkoj i pravnoj osobi potrebnih za njezino upućeno odlučivanje u raznim životnim situacijama, od postupanja u pojedinome pravnom postupku, preko donošenja privatnih ili poslovnih odluka, do izbora političkih preferencija. Važnost prava na pristup informacijama time se ne iscrpljuje: ne treba zaboraviti njegovu vezu s nizom drugih temeljnih prava. Primjerice, riječ je o pravima na slobodu izražavanja, na zaštitu osobnih podataka i druga prava vezana za zaštitu privatnosti, na pravično suđenje, na predstavku, na slobodu znanstvenog stvaralaštva, i dr. Snažna poveznica postoji i s ostvarivanjem skupa prava koji se uobičajeno naziva pravom na dobru upravu,³ te nadzorom rada javnog sektora (ne samo u pogledu korupcije, koja se pritom često s razlogom apostrofira). Negdje u pozadini nalazi se i legitimna sumnja u javni sektor.

Nadalje, ne treba zaboraviti da regulacija prava na pristup informacijama čini najvažniji, ali nipošto jedini dio međusobno isprepletene materije informacijskoga upravnog prava. Riječ je o području prava koje obuhvaća i zaštitu osobnih podataka, zaštitu tajnih (klasificiranih) podataka (koja je, pak, zasebno uređena u odnosu na državnu tajnost, a zasebno u odnosu na profesionalnu i poslovnu tajnu), dio medijskog prava, rad arhiva, segment propisa o sustavu uprave kojim je uređen odnos uprave i građana, procesnu materiju poput javnosti rasprava, uvida u spise i pristupa dokaznom materijalu, službenu statistiku, itd.⁴

Kako materijalno, tako i procesno, najvećim dijelom radi se o području upravnog prava. Hrvatska je regulacija navedenih područja fragmentirana, ponekad i antinomična, ali pristup pravne doktrine i prakse području informacijskoga upravnog prava mora biti cjelovit (integriran).

³ O europskim standardima upravnog postupanja v. npr. u: Đerđa, Dario, „Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, br. 2 (2013.).

⁴ Hrvatski normativni okvir informacijskoga upravnog prava, pored Zakona o pravu na pristup informacijama, obuhvaća odredbe naročito sljedećih propisa: Zakona o zaštiti osobnih podataka (NN 103/03, 118/06, 41/08 i 130/11), Zakona o tajnosti podataka (NN 79/07 i 86/12), Zakona o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96), Zakona o medijima (NN 59/04, 84/11 i 81/13), Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09 i 125/11), Zakona o sustavu državne uprave (NN 150/11 i 12/13) i dr.

Glavne odrednice razvijenosti regulacije i prakse na području prava na pristup informacijama javnog sektora jesu:⁵

1) razina regulacije (ustavna, zakonska, podzakonska), odnos s uređenjem drugih segmenata informacijskoga upravnog prava (osobnih podataka, tajnih podataka i dr.) te odnos s odredbama o pristupu informacijama u posebnim (sektorskim) zakonima;

2) presumirana dostupnost spomenutih informacija, uz negativnu enumeraciju ograničenja pristupa;

3) mjere ostvarivanja prava na pristup:

3.1. izravne – u konkretnim postupcima povodom zahtjeva za pristup, odnosno aktivne mjere javnih tijela, kao i na području javnosti sastanaka i općenito rada javnih tijela,

3.2. neizravne – izvješćivanje, praćenje provedbe, edukacija, promocija i sl.;

4) definicija ovlaštenika (korisnika) prava na informaciju;

5) definicija javnog sektora;

6) definicija informacije;

7) ograničenja prava na pristup:

7.1. sadržajna, uključujući djelomičnu dostupnost zapisa koji sadrže nedostupne dijelove,

7.2. vremenska (prestanak ograničenja nakon prestanka razloga za uskratu pristupa),

7.3. podložna dodatnom preispitivanju u konkretnom slučaju – test pretežnosti interesa i test razmjernosti;⁶

8) pravo na pristup bez obveze dokazivanja interesa podnositelja zahtjeva za pristup;

⁵ Prema: Rajko, Alen, *Informacijsko upravno pravo (Pravo na pristup informacijama, Zaštita osobnih i tajnih podataka)*, TEB – Poslovno savjetovanje, Zagreb, 2011., 121. str.

U navedenom izvoru sadržano je, između ostaloga, definiranje pojma informacijskoga upravnog prava, razmatranje razvitka i sadržaja prava na pristup informacijama, te pregled dijela pravne prakse vezane za zaštitu tog prava.

O tome v. npr. i: Šegvić, Saša, „Povijesni razvoj prava na pristup informacijama (s posebnim osvrtom na sudsku praksu EU)“, u: Čizmić, Jožo – Šegvić, Saša – Radić, Željko (urednici), *Pravo na pristup informacijama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu i Grad Novalja, 2008.; Šimundić, Slavko – Boban, Marija, „Modeli zaštite prava na pristup informacijama“, u: *ibid.*

⁶ U regulaciji i teoriji prisutni su različiti pojmovi, poput „test razmjernosti i javnog interesa“ (prema Novom zakonu), „interes javnosti“ (npr. čl. 16. Zakona o tajnosti podataka), „test škodljivosti“ (enlg. *harm test*), „test pretežnosti interesa“ i dr. Spomenute sintagme imaju zajedničku bit: mogućnost odstupanja od propisane nedostupnosti informacije „vaganjem“ zaštićenog dobra (interesa) s javnim ili nekim drugim pravno relevantnim interesom.

9) zaštita „zviždača“:

9.1. sadržajna – prosljeđivanje kojih informacija je obuhvaćeno zaštitom,

9.2. – institucionalna – obraćanje kojim tijelima je obuhvaćeno zaštitom;

10) učinkovitost postupka ostvarivanja prava na pristup;

11) sustav pravnih lijekova, ne samo instancijskih, nego od strane neovisnih tijela te sudova.

3. PRIJAŠNJI ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Prijašnji zakon, kao prvi hrvatski zakon kojim je regulirano pravo na pristup informacijama, donesen je posljednji među temeljnim propisima s područja informacijskoga upravnog prava.

Osnovni tekst Zakona iz 2003. sadržavao je većinu ključnih elemenata regulacije prava na pristup informacijama uobičajeno prihvaćenih u suvremenim zakonodavstvima demokratskih zemalja, poput presumirane dostupnosti informacija javnog sektora uz negativnu enumeraciju uobičajenih razloga za ograničenje pristupa, te prava na pristup bez obveze dokazivanja interesa podnositelja zahtjeva za pristup. Taj je Zakon, ujedno, uređivao oba glavna načina ostvarivanja prava na pristup informaciji: putem odlučivanja o pojedinačnom zahtjevu za pristup,⁷ te putem tzv. aktivnih mjera, koje su tijela javne vlasti dužne poduzimati samoinicijativno, bez posebnog zahtjeva korisnika.⁸ Zakon je sadržavao posebne postupovne odredbe, uključujući definiranje službenika za informiranje pojedinog tijela javne vlasti kao službene osobe za prvostupanjsko odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama, dok su u preostalom dijelu primjenjivane procesne odredbe Zakona o općem upravnom postupku. U pogledu pravnih lijekova, žalbeno odlučivanje bilo je propisano izrazito decentralizirano, jer je žalbu rješavao čelnik nadležnog tijela javne vlasti,⁹ dok je sudska zaštita predviđena u okviru upravnog spora, s propisanom hitnošću njegova rješavanja.¹⁰

Prijašnji zakon suštinski je noveliran jednom, iako je formalno to napravljeno dvaput 2010. i 2011. (u jednakom tekstu), jer je prvo noveliranje ukinuto od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske, zbog nedovoljne većine prilikom izglasavanja u Hrvatskom saboru.¹¹

Godine 2010. noveliranju Zakona prethodila je važna novost – izričito uvrštavanje prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske.¹² Na taj je način, između ostaloga, bitno izmijenjena „regulacijska

⁷ Čl. 9.-19.

⁸ Čl. 20.-23.

⁹ Čl. 17., st. 1.

¹⁰ Čl. 17., st. 3.

¹¹ V. naznake objave izmjena i dopuna, te ustavnosudske odluke, navedene pod bilj. br. 2.

¹² Promjena Ustava Republike Hrvatske (NN 76/10). Riječ je o novoj odredbi st. 4. u čl. 38. Ustava, koja glasi:

perspektiva“ toga prava: najvišim aktom dostupnost informacija javnog sektora postavljena je kao opće pravilo, podložno tek Ustavom dopuštenim ograničenjima, u svojoj suštini „imuno“ na bitne promjene putem izmjena na zakonodavnoj razini, te podložno tehnikama interpretacije ustavnog teksta.¹³

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

- preciznije definiranje toga Zakona kao supsidijarnog u odnosu na ostale zakone kojima je uređen pristup informacijama javnog sektora,¹⁴
- širenje kruga aktera javnog sektora koju su obveznici primjene Zakona,¹⁵
- reduciranje ograničenja (izuzetaka od pristupa),¹⁶
- uvođenje testa interesa javnosti i razmjernosti prilikom ograničavanja prava na pristup,¹⁷
- centralizaciju uređivanja kriterija naknade troškova pristupa,¹⁸
- uvođenje jedinstvenoga žalbenog (drugostupanjskog) tijela, što je povjereno Agenciji za zaštitu osobnih podataka, čime je proširena njezina dotadašnja nadležnost,¹⁹
- potpunije izvješćivanje i provedbu Zakona.²⁰

U novoj normativnoj situaciji, nakon podizanja prava na pristup informacijama na rang ustavnog prava, važno je imati na umu da i pravo na pristup informacijama i pravo na zaštitu osobnih podataka (čl. 37. Ustava) čine prava jednakoga, ustavnoga ranga. To je važno, između ostaloga, prilikom razmatranja dostupnosti osobnih podataka koji su u posjedu javnog sektora. Ovdje, dakle, imamo, dvije isprepletene normativne vertikale, koje vode od ustavnih odredbi, preko zakona kojima su te norme razrađene, do podzakonskih akata. Pri tome su polazišta

Jamči se pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju, te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

¹³ Više o dosezima spomenute intervencije u ustavni tekst v. u: Rajko, Alen, „Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske“, *Hrvatska javna uprava*, god. 10., br. 3. (2010.).

¹⁴ Čl. 1., st. 3.

¹⁵ Čl. 3., t. 2.

¹⁶ Čl. 8.

¹⁷ Čl. 8., st. 4.

¹⁸ Čl. 19., st. 3.

¹⁹ Čl. 17., st. 3. i čl. 17.a Prijašnjeg zakona, te čl. 21. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 77/11).

²⁰ Čl. 25.

Neke od tipičnih primjedbi u odnosu na tekst Prijašnjeg zakona sistematizirane su npr. u: Đerđa, Dario – Popovski, Aleksandra, „Postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama kao posebni upravni postupak“, *Hrvatska pravna revija*, br. 1/11; Šprajc, Ivan – Spoljarić, Marica, „Sporna mjesta u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama“, *Hrvatska pravna revija*, br. 11/12; Švajcer, Mirjana, „Važeće zakonodavstvo o javnom pristupu informacijama te dosadašnja iskustva u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama“, u: Čizmić i dr. (ur.), op. cit.

prilikom ostvarivanja i zaštite spomenutih dvaju prava obrnuta: informacije javnog sektora načelno su dostupne, kada nije drukčije izrijekom propisano, dok su osobni podaci načelno zaštićeni (nedostupni), a posebno se propisuju pretpostavke za pristup tim podacima. Ono što je u odnosu na jedno pravo pravilo, kod drugog prava je iznimka, odnosno *vice versa*.

4. GENEZA NOVOG ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Glavni proklamirani razlozi za donošenje Novog zakona odnosili su se na:

- a) ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama,
- b) transponiranje Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, što je ponajprije zanimljivo poslovnom sektoru, kojemu informacije u posjedu javnog sektora mogu biti korisne kod razvoja komercijalnih i drugih aktivnosti,²¹
- c) razmatranje mogućnosti ustrojavanja dužnosti Povjerenika za informiranje, kao novoga neovisnog tijela, alternativno: drukčijeg naziva i ovlasti dotad nadležnog tijela (Agencije za zaštitu osobnih podataka),
- d) jačanje ovlasti neovisnog tijela (pravo uvida u klasificirane podatke, neposredno izricanje prekršajnih kazni i dr.),
- e) uvrštavanje obveznoga internetskog savjetovanja o nacrtima propisa u tekst Zakona,
- f) dulje postupovne rokove u prilog podnositelja zahtjeva,
- g) ustrojavanje Središnjeg kataloga službenih dokumenata, umjesto dotadašnjih pojedinačnih kataloga informacija svakog tijela javne vlasti (obveznika primjene Zakona).

Procedura donošenja Novog zakona obuhvatila je sljedeće glavne faze:

- 1) internetsko savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga zakona, koje je provelo Ministarstvo uprave u ljeto 2012.;²²
- 2) Prijedlog zakona, u okviru prvoga saborskog čitanja (studeni 2012.);²³
- 3) razmatranja između dvaju saborskih čitanja;
- 4) Konačni prijedlog zakona – drugo saborsko čitanje (veljača 2013.).²⁴

U internetskom savjetovanju sudjelovalo je deset aktera, s ukupno 70-ak sugestija, među njima i autor ovog teksta. Za potrebe ovoga izlaganja, bitnije prijedloge sistematizirat ćemo u nekoliko skupina:

²¹ Više o ovoj novosti v. u: Vojković, Goran, „Ponovna uporaba informacija javnog sektora“, *Ius-Info* (www.iusinfo.com.hr), objavljeno 7. kolovoza 2013.

²² O internetskom savjetovanju v. pod: www.uprava.hr/default.aspx?id=13576

²³ V. pod: www.sabor.hr/Default.aspx?art=51156

²⁴ V. pod: www.sabor.hr/Default.aspx?art=52753

- tko treba obavljati poslove neovisnoga nadzornog tijela – postojeća Agencija, uz eventualno izmijenjeni naziv, ili zasebni povjerenik;
- status i ovlasti neovisnog tijela;
- stupanj izuzimanja sigurnosno-obavještajnog sustava iz generalnog koncepta Zakona;
- rokovi za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću;
- kaznene odredbe.²⁵

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

Među prijedlozima i primjedbama iznesenima u okviru internetskog savjetovanja koji nisu prihvaćeni, izdvajamo uvrštavanje cijene rada u materijalne troškove pristupa informaciji, izostavljanje propisivanja isključive stvarne nadležnosti Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske u sporovima vezanima za pristup informacijama, ugrađivanje opće supsidijarne odredbe o zaštiti „zviždača“ u Zakon, dodatno preciziranje razgraničenja u odnosu na materiju Zakona o zaštiti osobnih podataka, te propisivanje šutnje uprave prilikom rješavanja zahtjeva kao prekršaja. Također, nije prihvaćeno brisanje izdvajanja informacija vezanih za sigurnosno-obavještajni sustav iz općih odredbi o klasificiranim informacijama, pozivom na činjenicu da Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske predviđa obvezu čuvanja kao tajne i određenih informacija koje nisu eksplicitno klasificirane, niti se mogu fizički označiti stupnjem tajnosti.²⁶

Što se tiče procedure između dvaju saborskih čitanja, osobito zanimljivo bilo je razmatranje primjedbi Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost na Nacrt konačnog prijedloga zakona.²⁷ Usvojena je logična sugestija Ureda da se načelo raspolaganja informacijom primjenjuje samo na korisnika koji informacijom raspolaže zakonito. Nisu prošli prijedlozi da se iz primjene Zakona izuzmu sve informacije iz područja nacionalne sigurnosti, obrane i vanjskih poslova, niti da se iz žalbene nadležnosti neovisnog tijela izuzmu slučajevi odbijanja zahtjeva za pristup klasificiranoj informaciji ili (supsidijarno) da mišljenje Ureda u takvim predmetima bude obvezujuće za neovisno žalbeno tijelo (opstala je samo dužnost traženja mišljenja Ureda u predmetima klasificiranih informacija). Ipak, iz ranije faze procedure zadržano je isključivanje primjene Zakona u odnosu na informacije za koje postoji obveza čuvanja tajnosti, ne prema Zakonu o tajnosti podataka

²⁵ Spomenute teme dominirale su i u raspravama pred radnim tijelima Hrvatskog sabora. Zapisnici sa sjednica parlamentarnih radnih tijela dostupni su na internetskim stranicama navedenima u bilješkama br. 23 i 24.

²⁶ Pritom je ukazano na odredbe čl. 29., čl. 32., čl. 35., čl. 36., čl. 39., čl. 53., čl. 80., čl. 114. i čl. 116. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (NN 79/06 i 105/06).

²⁷ Dopis, KLASA: 011-01/12-01/14, URBROJ: 50439-05/21-13/02 od 7. siječnja 2013.

(klasificirani podaci), već prema Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske. Pritom je ovdje važno uočiti suštinsku razliku između, s jedne strane, razine ograničavanja pristupa pojedinim informacijama na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama, uz zaštitne mehanizme propisane tim Zakonom, od – s druge strane – potpune isključenosti pojedine materije iz primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Iako je kod sigurnosno-obavještajnog sustava riječ o tipičnoj materiji u odnosu na koju je pristup informacijama, u pravilu, opravdano isključen, ne treba zaboraviti opći princip kod pristupa informacijama javnog sektora: što više tajnosti, to učinkovitiji treba biti nadzor.

5. GLAVNE NOVOSTI

Pored novosti netom navedenih među proklamiranim ciljevima donošenja Novog zakona, koje ovdje nećemo ponavljati, potrebno je izdvojiti još nekoliko novina koje je donio Novi zakon.²⁸

Već je spomenuto da je primjena Zakona, pored ranijeg isključenja u odnosu na posebne propise kojima je normirana materija dostupnosti informacijskoga javnog sektora (prije svega, riječ je o zakonima kojima su regulirani sudski i upravni postupci), isključena i u odnosu na tajnost propisanu Zakonom o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske te na međunarodne klasificirane podatke.²⁹

U odredbu o cilju Zakona ušlo je ostvarivanje ustavnog prava na pristup informacijama javnog sektora.³⁰ Takve odredbe ponekad se smatraju pukim ukrasom propisa ili praznom deklaracijom, ali mogu biti itekako korisne prilikom interpretacije pravnih normi.

Definicija tijela javne vlasti (tj. obveznika primjene Zakona) normirana je preciznije, proširivši ujedno krug obveznika.³¹

Obligatorna nedostupnost informacija zadržana je samo u pogledu predistražnih i istražnih radnji, dok su ostala ograničenja pristupa u režimu fakultativnih ograničenja, u odnosu na koja se provodi test razmjernosti i javnog interesa.³²

²⁸ Detaljniji pregled tih novina dostupan je, primjerice, pod: Juričić, Mirjana, „Novine Zakona o pravu na pristup informacijama“, u: Galić, Ante (ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravno-sudskoj praksi* (radni materijal), Narodne novine, 2013.; Rajko, Alen, „Što donosi novi Zakon o pravu na pristup informacijama“, *Poslovanje proračuna i proračunskih korisnika (Prilog uz Računovodstvo, reviziju i financije)*, 5/13.

²⁹ Čl. 1., st. 3.-5.

³⁰ Čl. 3.

³¹ Čl. 5., t. 2.

Digresija vezana za širenje kruga obveznika Zakona: širenjem te definicije na ostatak javnih službi, spomenute pravne osobe koje do sada istodobno nisu bile i pravne osobe s javnim ovlastima, stekle su javnu ovlast rješavanja o zahtjevima za pristup informacijama, što je znatno proširilo broj pravnih osoba s javnim ovlastima (barem s tom jednom ovlasti), a taj je status relevantan za niz drugih pravnih odnosa, prema posebnim propisima.

³² Čl. 15.

Popis tijela javne vlasti, koji ionako nije imao obvezujući karakter, ukinut je, ali je – što ne smatram dobrim – izostavljena i funkcionalna povlastica službenika za informiranje, vezana za isključenje odgovornosti za objavu informacije u dobroj vjeri pod određenim pretpostavkama.³³

Potpunije je i kvalitetnije uređen test razmjernosti i javnog interesa, što uključuje izričito propisivanje njegove provedbe po službenoj dužnosti, a neklasificirane informacije o rapolanjanju javnim sredstvima dostupne su i bez provedbe testa.³⁴

Osobiti regulacijski naglasak stavljen je na provedbu inspekcijskoga nadzora,³⁵ što će vjerojatno rezultirati povećanjem stupnja učinkovitosti provedbe Zakona.

U pogledu instancijskog nadzora, prihvaćena je varijanta uspostave novoga zasebnog neovisnog tijela – Povjerenika za informiranje,³⁶ kao jedinoga žalbenog tijela u upravnim stvarima pristupa informacijama,³⁷ dok je sudski nadzor stavljen u isključivu (jednostupanjsku) nadležnost Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske.³⁸

Već je spomenuto da je Povjerenik za informiranje prema Novom zakonu jedino žalbeno tijelo. Pored toga, ovlašten je za provedbu nadzora i inspekcijskog nadzora nad implementacijom Zakona, a ima i niz ovlasti vezanih za praćenje stanja, edukaciju, izvješćivanje i sl. (tzv. *soft* ovlasti). Važno je i da Povjerenik ima uvid u informacije koje su predmet postupka, da je ovlašten ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, te da mu je priznat i određeni stupanj imuniteta u okviru obavljanja njegove funkcije, dok će zbiljska učinkovitost Povjerenika u znantnoj mjeri ovisiti o kapacitetima Ureda povjerenika, kao njegova administrativnog aparata.³⁹ Ukupno gledajući, Povjerenik ima šire ovlasti i učinkovitije mehanizme djelovanja na svojem području u odnosu na, primjerice, uobičajene ovlasti pravobraniteljâ (ombudsmanâ) u hrvatskome pravnom poretku.⁴⁰

Jednaku razinu uvida u informaciju ima i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u sporu protiv odluke Povjerenika, ili zbog njegove šutnje. Za rješavanje spora propisan je relativno kratki rok od 90 dana, a otklon u odnosu na opći režim upravnog spora učinjen je davanjem aktivne legitimacije prvostupanjskom tijelu, te propisivanjem obveznoga odgovornog učinka tužbe ako je rješanjem omogućen

³³ Pri tome službenika za informiranje ne treba poistovjećivati s glasnogovornikom, iako u mnogim tijelima obje funkcije obavlja ista osoba.

³⁴ Čl. 16.

³⁵ Čl. 41.-59.

³⁶ Prvom povjerenicom za informiranje Hrvatski sabor imenovao je dr. sc. Anamariju Musu (Odluka o izboru povjerenika za informiranje, NN 131/13).

³⁷ Čl. 25.

³⁸ Čl. 26.

³⁹ Čl. 25. i čl. 35.-40.

⁴⁰ Više o toj usporedbi te općenito o položaju Povjerenika za informiranje v. u: Romić, Danijela, „Kontrola nad upravom i specifičan položaj Povjerenika za informiranje“, *Informator*, br. 6198-6199/2013.

pristup informaciji.⁴¹ Napominjemo da je tijekom procedure pripreme Novog Zakona stavljanje rješavanja upravnih sporova vezanih za pristup informacijama u isključivu nadležnost navedenog Suda obrazloženo potrebom žurnosti i ujednačavanja pravne prakse. Međutim, žurnost nije nužno vezana uz stupanj na kojem se sudi, a ujednačavanje prakse je pitanje koje se odnosi na sva područja upravnog sudovanja. Upravni sudovi ovlašteni su rješavati sporove vezane za ostvarivanje niza ustavnih prava – statusnih, imovinskih, informacijskih (zaštita osobnih podataka) i dr., koje ne možemo smatrati važnijima, ali ni manje važnima od prava na pristup informacijama. Pritom svaka iznimka od općega organizacijskog koncepta upravnog sudovanja nužno stimulira težnje drugih aktera za dodatnim iznimkama.⁴²

6. DODATNE NAPOMENE

Ovdje je potrebno iznijeti još nekoliko sažetih napomena, radi potpunijeg uvida u ostale pravne izvore relevantne za ostvarivanje prava na pristup informacijama u hrvatskome pravnom poretku, pored odredbi Novog zakona.

Zakon o općem upravnom postupku⁴³ (u nastavku teksta: ZUP) nije samo supsidijarni procesni zakon u postupcima povodom zahtjeva za pristup informaciji, već sadrži i dodatni institut nešto užeg dosega: obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (čl. 155.). Nadalje, ZUP dodatnu zaštitu pruža, primjerice, inicijatorima pokretanja inspekcijaskog nadzora po službenoj dužnosti (čl. 42.), odnosno korisnicima koji smatraju da tijelo javne vlasti ne provodi propisanu razinu aktivnih mjesta, putem zaštite od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela (čl. 156.).⁴⁴

Nadalje, specijalne instrumente zaštite pružaju odredbe pojedinih posebnih propisa, npr. Zakona o zaštiti okoliša,⁴⁵ Zakona o ustanovama⁴⁶ i dr., ali i autonomnih općih akata nekih tijela javne vlasti.

U sagledavanju ove teme u vidu je potrebno imati i domaću pravnu praksu (prvenstveno ustavnosudsku i upravnosudsku te praksu Agencije za zaštitu osobnih podataka), međunarodne pravne instrumente, kao i praksu međunarodnih

⁴¹ Odredba čl. 26., st. 1. Novog zakona vezana za odgovorni učinak primjer je zakonske odredbe na koju se referira norma čl. 26., st. 1. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10 i 143/12).

⁴² Više o nastojanjima sektorskih otklona od općega organizacijskog koncepta upravnog sudovanja v. u: Rajko, Alen, „Dvojbjeni prijedlozi širenja prvostupanjske nadležnosti Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske“, *Informator*, br. 6102-6103/2012.

⁴³ NN 47/09.

⁴⁴ U odnosu na primjenu odredbi ZUP-a, sudska zaštita osigurana je putem upravnog spora pred mjesno nadležnim (prvostupanjskim) upravnim sudom.

⁴⁵ Npr. čl. 4., st. 1., t. 10.-12., čl. 5., st. 1., čl. 15., st. 2., čl. 17., čl. 19., st. 1., čl. 38., čl. 128., st. 2., čl. 129., st. 1., čl. 148.-150., čl. 154.-161., čl. 256. i čl. 257. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13). Na području pristupa informacijama vezanima za zaštitu okoliša, Hrvatska je ujedno stranka tzv. Aarhuške konvencije (Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN - MU 1/07).

⁴⁶ Čl. 60.-63. Zakona o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08).

sudova, prije svega Europskog suda za ljudska prava i Suda Europske unije. Detaljnija analiza netom navedenoga znatno bi premašila okvire teme ovog rada, pa ćemo tek spomenuti:

– da Europski sud za ljudska prava postupno razvija svoju praksu tretiranja pojedinih segmenata prava na pristup informacijama u vezi sa čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (pravo na slobodu izražavanja);⁴⁷

– da se od ulaska u Europsku uniju u Hrvatskoj primjenjuje odredba čl. 42. Povelje temeljnih prava Europske unije,⁴⁸ kojom je uređeno pravo pristupa dokumentima Europskog vijeća, Parlamenta i Komisije;⁴⁹

– da je među najnovijim međunarodnim ugovorima na ovome području Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (2009.),⁵⁰ kojoj Hrvatska zasad nije pristupila;

– te da je specijalizirana organizacija *Access Info Europe* (Madrid) u proteklom razdoblju provela nekoliko komparativnih istraživanja kvalitete nacionalnih legislativa prava na pristup informacijama, u kojima je hrvatsko zakonodavstvo redovito dobro prolazilo (još po Prijašnjem zakonu).⁵¹

7. ZAKLJUČAK – OTVORENA PITANJA

Zaključno, donosimo nekoliko otvorenih pitanja vezanih za Novi zakon.

Prvo, ne nalazimo pravno prihvatljivo uporište da pojedina područja važna za ostvarivanje prava na pristup informacijama budu posve izuzeta iz primjene Zakona (ovdje: informacije vezane za sigurnosno-obavještajni sustav), a da pri tome nije propisan alternativni procesni mehanizam zaštite prava na pristup, kao što je to propisano npr. kod glavnih procesnih zakona. Smatramo da je u odnosu na sada izuzete, a nedvojbeno osobito osjetljive informacije, prikladnije normirati dodatne zaštitne instrumente, ali unutar Zakona.

⁴⁷ Praksa Europskog suda za ljudska prava zasad na normi čl. 10. Europske konvencije ne utemeljuje opće pravo na pristup informacijama, ali postupno proširuje interpretaciju prava na širenje informacije, kao elementa odredbe čl. 10. Konvencije, na način koji je indirektno relevantan za zaštitu prava na pristup informacija. Vezano za to, v. npr. presude Europskog suda za ljudska prava u predmetima *Tarasag a Szabadsagjogokert v. Hungary* (No. 37374/05 od 14. travnja 2009.), te *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (No. 48135/06 od 25. lipnja 2013.).

⁴⁸ *The Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ C364,18/12/2000. Odredbom čl. 6. Ugovora o Europskoj uniji izmijenjenog i dopunjenog Ugovorom iz Lisabona (konsolidirani tekst, OJ 2008/C, 115/01) određeno je da će Povelja imati jednaku pravnu vrijednost kao i sam Ugovor.

⁴⁹ Među recentnom sudskom praksom vezanom za pravo na pristup informacijama u posjedu tijela Europske unije, posebice ukazujemo na presudu Europskog suda od 17. listopada 2013., donesenu u predmetu C-280/11 P.

⁵⁰ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*, Council of Europe Treaty Series – No. 205.

⁵¹ V. pod: www.access-info.org

Drugo, uzevši u obzir isprepletenost materije informacijskoga upravnog prava, što uključuje i čestu povezanost prava na pristup informacijama i prava na zaštitu osobnih podataka, vjerujemo da bi svrhovitije bilo objediniti funkciju neovisnoga nadzornog tijela u jednom subjektu, umjesto sadašnje odvojenosti Povjerenika i Agencije.

Treće, sadašnjim inspekcijskim odredbama nisu pokrivena sve aktivne obveze tijela javne vlasti (npr. na području savjetovanja s javnošću, te javnosti rada tijela), a u odnosu na aktivne mjere nije propisana provedba testa razmjernosti i javnog interesa.⁵²

Četvrto, smatramo da nema osobito opravdanih ni načelno prihvatljivih razloga za stavljanje rješavanja upravnih sporova u isključivu nadležnost Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske.

Peto, ne nalazimo opravdani razlog ni za ukidanje ranije spomenute funkcionalne povlastice službenika za informiranje.

Šesto, iako odredbe Novog zakona skoro u cijelosti korespondiraju s normama Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, kako bi spomenuti normativni sadržaj bio nadzakonski „osiguran“, mišljenja smo da Hrvatska treba pristupiti navedenoj Konvenciji.

Sedmo, imajući u vidu sadašnju fragmentiranost uređenja zaštite tzv. zviždača, koja je nesustavno sadržana prije svega u odredbama službeničkoga i radnog zakonodavstva te propisa na području unutarnjih financijskih kontrola, a indirektno i putem medijskoga i kaznenog prava, bilo bi svrhovito na jednome mjestu – npr. u Zakonu o pravu na pristup informacijama – normirati opću supsidijarnu odredbu o zaštiti zviždača?⁵³

Pored toga, između propisa na području informacijskoga upravnog prava, te između tih i propisa u drugim pravnim granama, postoji više antinomija, koje još uvijek čekaju svoje rješavanje,⁵⁴ a Zakon ima i određene nomotehničke nedostatke.

Gledajući u cjelini, unatoč reteriranju u pojedinim pitanjima, Novi zakon je pozitivan iskorak u odnosu na raniju regulaciju, ali dio otvorenih pitanja ostaje.

⁵² Riječ je o nedostacima teksta Novog zakona koji su detaljno analizirani u: Šprajc, Ivan, „Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama“, *Sveske za javno pravo*, br. 13/2013.

⁵³ Doduše, u vrijeme pisanja ovog rada, aktualizirane su najave posebne regulacije zaštite „zviždača“, što se može pokazati cjelovitijom solucijom. O spomenutim najavama v. npr. pod: www.iusinfo.hr/DailyContent/News.aspx?id=16895

⁵⁴ Raščlamba spomenutih antinomija iz perspektive Prijašnjeg zakona, koja je dobrim dijelom primjenjiva i u odnosu na Novi zakon, sadržana je u: Rajko, Alen, „Antinomije u hrvatskom zakonodavstvu na području informacijskoga upravnog prava“, *Sveske za javno pravo*, br. 6/11.

THE NEW ACT ON RIGHT TO ACCESS INFORMATION – GENESIS AND OPEN QUESTIONS

Right to access information makes an essential part of the information administrative law. Since March of 2013 the new (second) Croatian Act on Right to Access Information has been in force. The Act rests on the solid foundation of the 2003 Act (amended 2010/2011). In most segments of the regulation, the new Act makes a step forward, especially in terms of defining the entities of public sector obliged by the Act, upgrading the regulation of the test of proportionality and of public interest, strenghtening the powers of the independent supervisory authority, and enlargement of mandatory active measures of the public sector. However, there are some open questions, primarily related to the exemptions from the application of the Act, the organizational separation of control over access of information in relation to the protection of personal data, jurisdiction in administrative disputes, imperfect provisions on inspection, and omission to regulate (at least on the elemental level) the position of whistleblowers.

Key words: *Act on the Right to Access Information, information administrative law*