

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ I POSTUPAK ZAŠTITE OSTVARIVANJA TOGA PRAVA

Sažetak

Pravo na pristup informacijama pravo je nove generacije u Republici Hrvatskoj. Ono je obuhvaćeno čl. 38. Ustava Republike Hrvatske, kojim se jamči sloboda mišljenja i izražavanja misli, a što obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnoga nastupa te slobodno osnivanje svih ustanova javnoga priopćavanja. Proglašavanjem prava na pristup informacijama ustavnim pravom i preciznim reguliranjem njegova dosega i mogućih ograničenja jača se transparentnost i legitimitet djelovanja javne vlasti te kontrola nad njom. Cilj je rada odrediti zakonodavni okvir koji uređuje pravo na pristup informacijama te upozoriti na pitanje načina pravne zaštite u ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Ključne riječi: pristup informacijama, javna uprava, povjerenik za informiranje, Zakon o pravu na pristup informacijama

ŽELJKA VAJDA
HALAK*

DANIJELA ROMIĆ**

ZORAN
TRŠINSKI***

UDK: 342.9:007
(497.5)

Pregledni članak

* Željka Vajda Halak, dipl. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, zvhalk@vevu.hr

** Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, dromic@vevu.hr

*** Zoran Tršinski, dipl. iur., Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Zagreb, zoran.trsinski@azvo.hr

Uvod

Pristup informacijama definira se kao bilo koja vrsta saznanja o faktima, konceptima ili instrukcijama koji mogu biti predmet komunikacije.¹ Razlikuju se dvije temeljne skupine informacija: dostupne (kojima je pristup u načelu slobodan, uz posebno propisivanje ograničenja pristupa) i nedostupne informacije (kojima pristup u načelu nije dopušten, uz mogućnost pristupa u pojedinim slučajevima – osobni podaci, tajni /klasificirani/ podaci, informacije koje se iznose u sudbenim i upravnim postupcima (ili njihovim dijelovima) u kojima je isključena javnost, javno arhivsko gradivo, prije isteka rokova i informacije u posjedu subjekata izvan javnoga sektora).²

Pravo na pristup informacijama javne uprave može se tumačiti kao pravo na pristup informacijama u posjedu javnih tijela ili, šire, kao pristup i kruženje informacija koje posjeduju druga tijela. U ovome kontekstu pod pojmom uprave podrazumijevamo javnu upravu u najširem smislu. Uprava obuhvaća tijela koja su Zakonom o općem upravnom postupku definirana kao javnopravna tijela (tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti). Taj je pojam uži od pojma tijela javne vlasti koje Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 5. stavku 2. definira kao: tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnoga proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo.³

Godine 2003. Republika Hrvatska prvi je put donijela Zakon o pravu na pristup informacijama i samim tim si olakšala praćenje poduzimanja mjera radi olakšavanja pristupa informacijama. Pravo na informaciju smatra se pravom koje pripada svakomu čovjeku odnosno svakomu građaninu. Ono je zajamčeno međunarodnim standardima i domaćim zakonodavstvom svake zemlje, a nije ograničeno na državljane određene zemlje.

¹ Opširnije u: *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 445

² Alen Rajko, „Dostupnost informacija“, *Informator*, (2009.) br. 5747.

³ Povjerenik za informiranje je uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva izradio popis tijela javne vlasti i taj je popis objavljen na mrežnoj stranici povjerenika. Trenutni broj tijela javne vlasti je 5.697. Od tih 5.697 tijela, njih 4.058 su poslali svoja izvješća na koja ih Zakon o pravu na pristup informacijama obvezuje. Više dostupno na: www.pristupinfo.hr.

1. Povijesni razvitak prava na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama javnoga sektora pravo je nove generacije. Prvo uređenje prava na pristup informacijama započelo je 1766. godine kada je usvojen Zakon o slobodi informacija u Kraljevini Švedskoj. Daljnje se uređenje može vidjeti u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina donesenoj u Francuskoj 1789. godine. Važno je spomenuti i donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama (*eng. Freedom of Information Act*) u SAD-u 1966. godine. Do pravoga razvoja prava na pristup informacijama dolazi tek krajem 20. stoljeća (Opća deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, usvojena u Rimu 1950. godine, a u Republici Hrvatskoj ratificirana 1997.).⁴

U hrvatskome pravnom sustavu pravo na pristup informacijama uređeno je najprije Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. godine i dodatno ojačano izmjenama Ustava Republike Hrvatske iz 2010. godine kada je u tekst Ustava izriječkom uvršteno kao ustavno pravo građana. Ako uzmemo da su se prve inicijative javile 1766. godine, da SAD ima zakon od 1966., Francuska od 1978., možemo ustvrditi kako je Republika Hrvatska svoj zakon donijela prilično kasno. No, ako pogledamo nama susjedne zemlje, zakon je donesen iste godine kad i u Sloveniji, dvije odnosno tri godine prije nego u Srbiji, Makedoniji, Albaniji i Crnoj Gori., a svakako je važno spomenuti i da Njemačka, kao razvijena zemlja, zakon ima tek od 2005. godine, a Luksemburg ga uopće nema.⁵

2. Ustavno normiranje

Pravo na pristup informacijama je u 24 europske države formalno uzdignuto na ustavnu razinu, a Republika Hrvatska je to pravo također ugradila u svoj Ustav zahvaljujući prije svega inicijativi udruga civilnoga društva da se to pravo ugradi u hrvatski Ustav u sklopu predviđenih ustavnih promjena (ustavne promjene 2010.).⁶ Ustavom Republike Hrvatske, objavljenim u *Narodnim novinama* broj 85, 2010.

⁴ Saša Šegvić, „Povijesni razvoj prava na pristup informacijama – s posebnim osvrtom na sudsku praksu EU“, u: Jozo Čizmić (ur.), *Zbornik radova sa znanstvenog skupa pravo na pristup informacijama*, Pravni fakultet u Splitu, Novalja, 2008., str. 11–29.

⁵ David Banisar, *Freedom of information around the world – A global survey of access to government information laws*, 2006. Dostupno na: www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf, (27. IX. 2014.).

⁶ Robert Podolnjak, *Pravo na pristup informacijama ili začarani krug presuda Upravnog suda*, 2010., Dostupno na: <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/PRAVO%20NA%20PRISTUP%20INFORMACIJAMA%20I%20ZA%20KRUG%20PRESUDA%20UPRAVNOG%20SUDA.pdf>, (27. IX. 2014.).

godine, zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti (čl. 38 st. 4)⁷ kao i sigurnost i tajnost osobnih podataka (čl. 37). Informacije javnoga sektora su presumirano dostupne, dok su osobni podatci presumirano nedostupni.⁸

Promicanje i zaštita ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske u nadležnosti je pučkoga pravobranitelja.⁹ Pučki je pravobranitelj samostalno i neovisno državno tijelo, imenuje ga i razrješava Hrvatski sabor, kojem je odgovoran i kojem podnosi redovita izvješća. U okviru svoga djelokruga razmatra pritužbe o postojanju nezakonitosti i nepravilnosti u radu državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba s javnim ovlastima i drugih pravnih i fizičkih osoba (članak 4. Zakona o pučkom pravobranitelju) te povodom pritužbi ovlašten je davati preporuke, mišljenja, prijedloge i upozorenja (članak 15.).¹⁰

3. Zakonodavni okvir

Zakonom o pravu na pristup informacijama (u daljnjem tekstu ZPPI), donesenom na sjednici Hrvatskoga sabora 15. veljače 2013. godine, uređuje se pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, ograničenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, djelokrug, način rada i uvjeti za imenovanje i razrješenje povjerenika za informiranje te inspekcijski nadzor nad provedbom zakona.¹¹ S novim ZPPI-jem došlo je do izmjena, odnosno ugrađena je Direktiva 2003/98/EZ¹² Europskoga parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnoga sektora, jasnije su definirani pojedini pojmovi, kao neovisno tijelo za zaštitu prava

⁷ U članku 38. Ustava Republike Hrvatske dodan je ustavnim izmjenama 2010. godine novi stavak 4. koji glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.“ Prije ove ustavne dopune pravo na pristup informacijama bilo je eksplicitno propisano kao pravo novinara.

⁸ Alen Rajko, *Antinomije u hrvatskom zakonodavstvu na području informacijskoga upravnog prava*, 2011., Fondacija Centar za javno pravo, http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/About/Access_in_the_news/AIE_in_the_news_2011/Alen_Rajko1.pdf, (27. IX. 2014.).

⁹ „Zakon o pučkom pravobranitelju“, *Narodne novine*, 2012., br. 76.

¹⁰ Danijela Romić, „Kontrola nad upravom i specifičan položaj povjerenika za informiranje“, *Informator*, br. 6198–6199, 2013., str. 1.

¹¹ „Zakon o pravu na pristup informacijama“, *Narodne novine*, 2013., br. 25; 2015., br. 85.

¹² U srpnju 2013. godine je došlo do izmjene Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnoga sektora i Republika Hrvatska ima obvezu implementacije određenih odredbi Direktive 2013/37/EU Europskoga parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/1998./EZ u Izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama.

na pristup informacijama određen je povjerenik za informiranje kojeg bira Hrvatski sabor kojemu je i odgovoran za svoj rad, ojačana je funkcija neovisnoga tijela za zaštitu prava na pristup informacijama kao drugostupanjskoga tijela u rješavanju žalbi pri ostvarivanju prava na pristup informacijama, uvodi se obveza tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacрта zakona i podzakonskih akata, da nacрте propisa objavljuje na internetskim stranicama radi provedbe javnoga savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, detaljno se propisuje koje su informacije tijela javne vlasti dužna objaviti na svojim internetskim stranicama, uveden je pojam Središnjega kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske. Osim ZPPI-ja, potrebno je spomenuti i Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenoga upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija,¹³ Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske¹⁴ i Kriteriji za određivanje stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacija.¹⁵

4. Zaštita prava građana na pristup informacijama

Radi uspješnoga provođenja kontrole zajamčenoga prava, svaka država treba odlučiti koji će model pravne zaštite inkorporirati u svoje zakonodavstvo.

Modeli nadzora mogu biti u obliku:

- povjerenika za informiranje ili drugoga sličnog tijela (Francuska, Portugal, Kanada, Irska),
- ombudsmana (Austrija, Poljska, Švedska, Danska),
- zakonodavnoga povjerenika (Mađarska).

Izmjenama ZPPI-ja unose se brojne novine u pogledu provedbe žalbenoga postupka, čime je ojačana funkcija novoga tijela nadležnoga za drugostupanjsko rješavanje žalbi prilikom ostvarivanja prava na pristup informacijama. Umjesto Agencije za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu AZOP) ovlasti (žalbene, savjetodavne, nadzorne i prekršajne) su dodijeljene neovisnomu državnom tijelu – *povjereniku za informiranje*.¹⁶

¹³ *Narodne novine*, 2014., br. 83.

¹⁴ *Narodne novine*, 2014., br. 83.

¹⁵ *Narodne novine*, 2014., br. 2, 15.

¹⁶ Ana Đanić – Željka Vajda Halak, „Dostupnost i uvjeti ostvarivanja zaštite prava građana na pristup informacijama u javnoj upravi“, u: Mirko Smoljić (ur.), *Zbornik radova Međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave“*, Vukovar, travanj 2013., str. 379–390.

4.1. Povjerenik za informiranje

Institucija povjerenika još je jedan aktivni subjekt kontrole nad upravom koji ima specifičnu kombinaciju ovlasti, pri čemu je djelomice sličan kontroli putem pučkoga pravobranitelja, ali i kontroli preko neovisnih regulatornih tijela. Ono što razlikuje ovu instituciju od svih drugih mehanizama kontrole je njezina opća nadležnost za sva tijela javne vlasti. To znači da dopuštenost nije uvjetovana postojanjem konkretnoga upravnog akta ili nekog općenormativnoga akta, a područje nadzora je posebno usmjereno na osiguranje otvorenosti, dostupnosti i odazivnosti uprave građanima. Povjerenik je ZPPI-jem definiran kao neovisno i samostalno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama (članak 5. točka 10.). On štiti, prati i promiče Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo na pristup informacijama, a u svome djelovanju povjerenik ne može biti pozvan na odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje i poduzete radnje u okviru svoga djelokruga rada, osim ako se radi o kršenju zakona od strane povjerenika koje predstavlja kazneno djelo (članak 35. stavak 1. i 2.). Njega bira Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina, a za svoj rad odgovoran je Hrvatskomu saboru kojem podnosi redovita godišnja (po potrebi i posebna) izvješća.¹⁷ Hrvatski sabor je 25. listopada 2013. godine izabrao povjericu za informiranje (dr. sc. Anamariju Musa, dipl. iur.) čime su ostvarene pretpostavke za početak rada institucije.¹⁸ Povjerenik ima stručnu službu – Ured povjerenika za informiranje. Povjerenik također rješava u drugome stupnju u odnosu na tijela javne vlasti, provodi inspekcijski nadzor, prati provedbu Zakona i implementaciju Direktiva, provodi projekte Europske unije, promovira transparentnost, educira kako građane tako i tijela javne vlasti te postupa kao drugostupanjsko tijelo za pristup informacijama o okolišu. Način rada, planiranja i obavljanja poslova te unutarnje ustrojstvo je uređeno Poslovníkom povjerenika za informiranje.¹⁹

4.2. Žalbeni postupak u ostvarivanju prava na informacije

Postoje znatne razlike u postupcima zaštite prava na pristup informacijama. Tako možemo razlikovati sljedeće varijante nezakonitoga odbijanja zahtjeva za pristupom informacijama:

¹⁷ D. Romić, n. dj., str. 1.

¹⁸ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu, povjerenik za informiranje, Zagreb, 31. ožujka 2014. godine

¹⁹ *Narodne novine*, 2014., br. 25.

- poseban I. upravni postupak,
- opći upravni postupak,
- zaštita putem posebnoga tijela (povjerenik),
- pravni lijekovi protiv odluka u svezi s javnošću postupka i uvidom u spise (posebni pravni lijekovi),
- tužba zbog nezakonite radnje – uskrata informacije novinaru.²⁰

Građanima se jamči pravo na efektivno pravno sredstvo u slučaju ograničenja pristupa informacijama koje se u pravilu ostvaruje žalbom višem tijelu. Tijela javne vlasti obvezna su obavijestiti korisnika o njihovoj odluci u roku od 30 dana. Postupak pravne zaštite reguliran je čl. od 17. do 26. ZPPI-a. Korisnik informacije ima pravo žalbe protiv rješenja tijela javne vlasti. Žalba se izjavljuje povjereniku u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, a može se izjaviti i u slučaju „šutnje uprave“. Iz toga proizlazi da je jedna od glavnih uloga povjerenika uloga drugostupanjskoga tijela. Povjerenik rješava o žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu informacija. Kada se korisniku omogući pristup traženoj informaciji, ne donosi se posebno rješenje te u tim slučajevima nije moguće zatražiti zaštitu kod povjerenika. Žalba se može podnijeti protiv:

- rješenja kojim je korisniku omogućen pristup traženoj informaciji nakon provedenoga testa razmjernosti i javnoga interesa;
- rješenja kojim se odbacuje zahtjev stranke jer tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju ili nema saznanja gdje se informacija nalazi;
- rješenja kojim se odbija zahtjev stranke (jer su traženi podatci koji se tiču predistražnih i istražnih radnji za vrijeme trajanja postupka ili su ispunjeni posebno propisani uvjeti koji se tiču tajnosti podataka (članak 15. ZPPI-a), ako nema osnove za dopunu ili ispravak ranije dane informacije te ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu odredaba ZPPI-ja);
- kod šutnje administracije – kada tijelo javne vlasti u propisanome roku ne odluči o zahtjevu podnositelja.

Za rješavanje žalbi povjerenik ima precizno postavljene rokove (u pravilu 30 dana, iznimno 60 ili 90 dana). Ako utvrdi da je žalba osnovana, rješenjem će omogućiti pristup informaciji i tada su tijela javne vlasti dužna postupati po rješenju povjerenika. Protiv rješenja povjerenika nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Protiv II. rješenja može se

²⁰ A. Rajko, *Antinomije...*, n. dj.

pokrenuti upravni spor tužbom koja ima suspenzivni učinak (radi ocjene zakonitosti pojedinačne odluke/šutnje uprave) pred Visokim upravnim sudom.²¹

Ako pogledamo broj izjavljenih žalbi od 2011. do 2014. godine (tablica 1) možemo utvrditi da se nastavlja trend porasta žalbenih predmeta, a razlog tomu je zasigurno u porastu svijesti građana o pravu na pristup informacijama. Broj izjavljenih žalbi tijekom 2011. godine je bio 209 žalbi, tijekom 2012. godine 480, 2013. godine 515 te 2014. godine 658 izjavljenih žalbi. Usporedbom posljednjih dviju godina za koje imamo dostupne podatke, za 2013. godinu i 2014. godinu, možemo utvrditi da se ukupni broj žalbi iz godine u godinu povećava jer ostaje vrlo velik broj neriješenih žalbi iz prethodnih godina. Zaostatci u rješavanju žalbenih predmeta posljedica su i nedovoljnoga broja rješavatelja predmeta u uredu povjerenika. Naime, u Uredu povjerenika na rješavanju žalbenih predmeta trenutno rade dva savjetnika povjerenika i jedna voditeljica službe.

Tablica 1. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011.-2014. i po načinu rješavanja²²

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene žalbe	Ukupno u rješavanju	Riješene žalbe	%	Neriješene	%
2014.	658	149	807	524	64,93	283	35,07
2013.	515	129	644	495	76,86	149	23,14
2012.	480	21	501	372	74,25	129	25,75
2011.	209	0	209	188	89,95	21	10,05

Tijekom 2013. godine ukupno je bilo 515 novootvorenih predmeta po žalbama te je iz 2012. godine preneseno njih 129 (tablica 2). To znači da su u 2013. godini na rješavanju bile ukupno 644 žalbe. Žalbe su se u trećini slučajeva odnosile na odbijanje zahtjeva (186 žalbi), a ostale su dvije trećine bile izjavljene zbog tzv. šutnje uprave (331 žalba). Važno je spomenuti da je tijekom 2013. godine riješeno 495 žalbi iz čega je vidljiv porast od čak 36% riješenih žalbi u odnosu na 2012. godinu. Unatoč tomu znatnom povećanju i dalje je ostalo 149 žalbi koje su prenesene u 2014. godinu. Kao najvažniji problem kod rješavanja žalbi u zakonskim rokovima, koji su dvostruko kraći u odnosu na rokove iz Zakona o općem upravnom postupku, navodi se nedostatak službenika za rješavanje žalbi. Ako gledamo podnositelje žalbi (slika 1), možemo vidjeti da su najviše žalbi podnosile fizičke osobe (76%), zatim udruge i sindikati (14%), novinari (5%), trgovačka društva (3%) i jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave (1%) te ostali (1%). Najveći broj žalbi odnosio

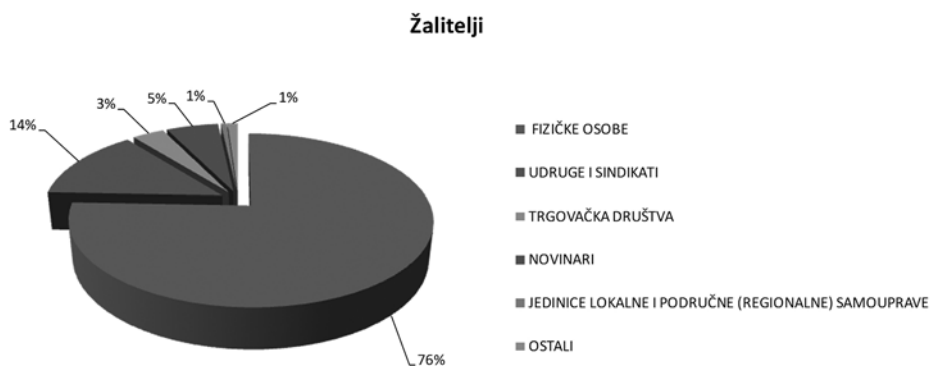
²¹ D. Romić, n. dj., str. 1.

²² Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu, povjerenik za informiranje, Zagreb, 31. ožujka 2015. godine, str. 67.

se na zahtjeve upućene ministarstvima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravosudnim tijelima, udrugama i trgovačkim društvima te Vladi Republike Hrvatske.²³

Tablica 2. Žalbe u 2013. godini²⁴

Žalbe prenesene iz 2012.	129
Novootvoreni predmeti po žalbama	515
UKUPNO	644



Slika 1. Žalbe prema podnositeljima u 2013. godini²⁵

U 2014. godinu preneseno je 149 žalbi iz prethodne godine, a ukupno je tijekom 2014. godine zaprimljeno 658 žalbi (tablica 3). To znači da je tijekom 2014. godine na rješavanju bilo 807 žalbi. Od 149 prenesenih žalbi iz 2013. godine, riješeno je njih 137 odnosno 92% prenesenih žalbi, a za 12 žalbi još je žalbeni postupak u tijeku (8%). Ako pogledamo 658 žalbi koje su pristigle u 2014. godini, riješeno je 387 žalbi, što čini 59%, a čak 271 je još u tijeku. Jedan dio neriješenih žalbi su žalbe koje su zaprimljene tijekom prosinca 2014. godine i kojima je tekao zakonski rok za rješavanje. Ukupno je, znači, tijekom 2014. godine riješeno 524 žalbe odnosno 79,5%, a novozaprimljenih je 658 što pokazuje da Ured u postojećim kapacitetima nije u stanju riješiti sve žalbene postupke čak kada i ne bi bilo prenošenja žalbenih predmeta iz prethodnih godina. Ako pogledamo razlog izjavljivanja žalbe, 258 žalbi ili 39% zaprimljenih žalbi u 2014. godini odnosilo se na odbijanje ili odbacivanje zahtjeva, a 400 žalbi ili 61% se odnosilo na šutnju uprave. Gledajući žalbe prema podnositeljima u 2014. godini (tablica 4), možemo utvrditi da je najveći broj podnesenih žalbi u

²³ Isto, str. 32–35.

²⁴ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu, povjerenik za informiranje, Zagreb, 31. ožujka 2014. godine, str. 33.

²⁵ Isto, str. 35.

postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama podnesen od strane fizičkih osoba (62,56%), zatim udruga i sindikata (20,58%), novinara (8,53%), trgovačkih društava (7,15%) te ostalih (0,91%). Ako gledamo žalbe prema tijelima javne vlasti, najveći broj od 658 izjavljenih žalbi tijekom 2014. godine bio je upućen središnjim tijelima državne uprave (ministarstvima, državnim uredima te državnim upravnim organizacijama), jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkim društvima i pravosudnim tijelima.²⁶

Tablica 3. Žalbe u 2014. godini²⁷

Žalbe u 2014.	Rješavanje žalbi				Razlog izjavljivanja žalbe		
	ukupno žalbi	riješene žalbe	% riješenih predmeta	neriješeno	odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	šutnja uprave	% šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2014.	658	387	58,81	271	258	400	60,8
žalbe prenesene iz 2013.	149	137	91,95	12	61	88	59,1
ukupno žalbenih postupaka u tijeku	807	524	64,9	283	319	488	60,5

Tablica 4. Udio u žalbama prema podnositeljima²⁸

Žalitelji	
fizičke osobe	62,56%
udruge/sindikati	20,85%
trgovačka društva	7,15%
ostali	0,91%
novinari	8,53%

Postoje prema ZPPI-ju i razlozi za ograničavanje pristupa informacijama, a koji su propisani člankom 15. Zakona. Osim ograničenja pristupa informacijama zbog vođenja istražnoga postupka, kada se pristup informaciji ograničava, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama i u drugim slučajevima za koje postoji zakonsko uporište ako je informacija klasificirana, ako predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, ako se radi o osobnim podacima, ako informacija nije dovršena, ako je pristup ograničen sukladno međunarodnim ugovorima i u drugim zakonom propisanim slučajevima. Može se ograničiti pristup i ako postoje osnovane sumnje da bi objavom informacije bilo onemogućeno učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskoga, upravnoga ili drugoga pravno uređenog postupka ili izvršenje sudske

²⁶ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu, povjerenik za informiranje, Zagreb, 31. ožujka 2015. godine

²⁷ Isto, str. 67.

²⁸ Isto, str. 71.

odluke ili kazne odnosno ako bi se objavom informacije onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni ili inspekcijski nadzor ili nadzor zakonitosti odnosno ako bi se povrijedilo pravo intelektualnoga vlasništva, osim ako je vlasnik ili autor dao izričit pristanak. U svim slučajevima, izuzevši provođenje istrage, provodi se test razmjernosti i javnoga interesa, kako je on uređen u članku 16. ZPPI-ja. Ako se radi o klasificiranoj informaciji, prije provedbe testa potrebno je pribaviti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Tijelo javne vlasti odbit će zahtjev ako se informacija ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja odnosno ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak informacije. U 2014. godini dva najčešća razloga koji čine polovicu svih razloga za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama bili su poslovna ili profesionalna tajna (56 ili 30,77%) i informacija koja predstavlja osobni podatak (37 ili 20,33%).

Zaključak

Javnu upravu ne možemo smatrati otvorenom i transparentnom upravom ako se zanemaruje pravo na pristup informacijama i ako je teško doći do informacija koje su u posjedu tijela javne vlasti. Potrebna je svijest kako vlast nije svrha samoj sebi, već je u službi građana, državi i međunarodnoj zajednici. Otvorenost vlasti kao i dobro upravljanje su važni za ostvarivanje ljudskih prava i demokracije, ali i za gospodarsku aktivnost neke zemlje. Jaka i funkcionalna demokracija stoga nije moguća ako je javnost lišena pristupa informacijama koje utječu ili mogu utjecati na njihov život. Dana 8. ožujka 2013. godine stupio je na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama u kojem je najvažnija novina promjena institucije koja osigurava pravnu zaštitu prava na pristup informacijama, a to je povjerenik za informiranje.

Na kraju možemo zaključiti, a to proizlazi i iz samoga izvješća povjerenice za informiranje za 2013. godinu kao i za 2014. godinu, da se u današnjem informatičkom i globaliziranom društvu treba voditi računa o važnosti pronalaženja informacija te dostupnosti informacija. Potrebno je obrazovati javnost o njihovome pravu, znati i tražiti informacije, kako na lokalnoj razini tako i na državnoj te educirati javnu upravu o njihovoj obvezi osiguravanja pristupa informacijama. S obzirom na razvoj informacijskoga društva, objava informacija na internetu postala je osnovom za informiranje građana, a pružanje informacija na zahtjev samo pomoćnim sredstvom. Najveći problem povjerenika za informiranje, koji ima zadatak pratiti i sankcionirati nezadovoljavajuću provedbu odredaba Zakona o pravu na pristup informacijama, predstavljaju financijski i ljudski kapaciteti. Kako bi se omogućila pravilna primjena Zakona i zaštita prava na pristup informacijama, potrebno je osigurati zakonitost

postupanja tijela javne vlasti, educirati službenike za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskoga prava. Veliki naponi učinjeni su u posljednjoj godini kako bi se ojačala svijest o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija, no činjenica je da i zahtjeve i žalbe i predstavke učestalo podnose isti podnositelji, a šira javnost stvarno nije u dovoljnoj mjeri upoznata sa svojim pravima. To se posebno treba naglasiti kada je u pitanju ponovna uporaba informacija koja nije prepoznata među širom javnosti. Iz svega proizlazi da je potrebno provoditi daljnju edukaciju javnosti te da tijela javne vlasti trebaju osigurati da se imenovani službenici za informiranje dovoljno osposobe kako bi mogli osigurati dovoljnu komunikaciju i suradnju unutar tijela.

RIGHTS TO INFORMATION ACCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE PROCEDURE OF THE PROTECTION OF THAT RIGHT

Abstract

The right of access to information is the right of the new generation in the Republic of Croatia. It is covered by Art. 38 of the Croatian Constitution (Official Gazette 85/2010) which guarantees freedom of thought and expression and which includes the freedom of the press and other media of communication, freedom of speech and public expression, and free establishment of all institutions of public communication. The right of access to information has been declared in constitutional law and it has precisely regulated its scope and possible limitations. In this way, it is strengthening the transparency and legitimacy of the actions of public authorities, as well as control over it. The aim of this paper is to determine the legislative framework governing the right of access to information and to point to the question of how the legal protection of the right of access to information is regulated.

Key words: *Access to information, public administration, Information Commissioner, Act on the Right of Access to Information*