

Pravo na pristup informacijama javnog sektora i njegova ograničenja u demokratskom društvu

*Alen Rajko**

UDK 342.727

352/353

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 10. 6. 2002.

Prihvaćeno: 25. 6. 2002.

U radu se analizira pravo na pristup informacijama javnog sektora te njegova važnost u okviru modernizacije hrvatske javne uprave. Najveći dio elemenata važnosti (ne)dostupnosti informacija javnog sektora može se svesti na važnost količine i kvalitete informacija u procesu odlučivanja. Raščlamba političkog konteksta (ne)dostupnosti informacija javnog sektora obuhvaća pitanja formiranja političkih preferencija, novih oblika informativne diskriminacije u suvremenim demokracijama te informacija kao resursa stvarne moći neformalnih skupina. Pravni kontekst obuhvaća pitanja ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, zaštite osobnih podataka i donošenja odluka pravne naravi. Iznijeta je i uloga informacija za ostvarivanje načela javnosti uprave i kontrole uprave. Sažeto su razmotreni relevantni međunarodni instrumenti i usporedni modeli, s naglaskom na Zelenu knjigu Europske komisije. Aktualno hrvatsko zakonodavstvo i praksa analizirani su na ustavnoj razini te razini odredaba postupovnih propisa, zaštite tajnosti (osobnih) podataka i prava novinara, odnosa tijela državne uprave i građana, kaznenih odredbi

* Mr. sc. Alen Rajko, Ministarstvo unutarnjih poslova, Policijska uprava primorsko-goranska, Rijeka, načelnik Sektora pravnih, financijskih i tehničkih poslova

te ostalih bitnih propisa, kao i u pogledu odredbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Situaciju u praksi obilježava *paradoks inverzije u postupanju*: svakodnevno smo svjedoci otjecanja povjerljivih podataka, među kojima su i oni kod kojih je potreba tajnosti nedvojbeno, dok su tijela javne vlasti istodobno sklona onemogućavati ili otežavati pristup informacijama koje trebaju biti dostupne. Zaključno su predložene zakonodavne mjere (prvenstveno zakonsko uređenje općeg prava na pristup informacijama javnog sektora, uz propisana ograničenja) te organizacijske i edukacijske mjere i mjere u sferi službeničkog profesionalizma i etike, koje moraju pridonijeti modernizaciji hrvatske javne uprave na ovom području.

Ključne riječi: pravo na informaciju, informacije javnog sektora, tajni podaci

1. Dostupnost informacija javnog sektora - uvodna pitanja

Vjerojatno nikome nije sporno da svaka tvrtka ima pravo od javne statističke službe dobiti informacije o ekonomskim kretanjima, niti da informacije o tijeku kriminalističke obrade protiv zločinačke organizacije ne trebaju biti dostupne javnosti. Riječ je o *čistim* primjerima, kod kojih nije prijeporno preteže li interes da informacije budu javne (prvi primjer) ili interes držanja pojedinih informacija u tajnosti (drugi primjer). Drugim riječima, s obzirom na to da javnost treba biti pravilo, a tajnost iznimka, nije prijeporno postoje li legitimna ograničenja javnosti (dostupnosti) podataka. Međutim, u mnogim je slučajevima mnogo teže odrediti pretežnji interes, odnosno (ne)-postojanje razloga za nedostupnost informacija¹, što - osim ugro-

¹ U određeno vrijeme i o pojedinim temama neki ljudi nameću, a drugi prihvaćaju naročite standarde tajnosti. Granica između onog što se skriva zato što objavljivanje nije *spojivo s javnim interesom* gubi se postupno u onome što se skriva zato što se smatra da se javnosti ne tiče - Lippmann (1995). 39.

žavanja pojedinih legitimnih interesa - može biti i podloga raznim vrstama manipuliranja. Kako je informativna diskriminacija jedna od najvećih kušnji suvremenih demokratskih poredaka i moguća prepreka ostvarivanju zajamčenih prava, razgraničenje interesa javnosti i interesa tajnosti postaje pitanje koje je potrebno primjereno pravno urediti.

Ovaj je rad posvećen pravu na pristup informacijama² javnog sektora. Pravo na dostupnost podataka, koje izvire iz legitimnih interesa javnosti da ima pristup djelovanju vlade i njezinih službenika, kako bi građani mogli donositi mudre odluke o tome kako će se njima vladati, u

Informacije imaju osobnu, financijsku i političku vrijednost. Stoga su potencijalno opasne ako padnu u pogrešne ruke. Usporedno s razvitkom novih tehnologija - koje omogućuju prikupljanje i obradu nevjerojatne količine podataka o raznim subjektima - spoznajemo i koliko korisne, ali istodobno i prijeteće, mogu biti informacije - Cooper (1988), 310

Dostupnost osobnih podataka jedan je od primjera sukoba između pristiska prema društvenoj učinkovitosti (unapređenju obrade osobnih podataka) te zaštite prava na autonomiju i privatnost. Radi učinkovitog ispunjavanja svoje društvene uloge, vlast na svim razinama treba brojne informacije o građanima. U okviru privatnog sektora najveći dio osobnih podataka prikupljaju osiguravajuća društva, banke i druge financijske institucije, agencije za istraživanje tržišta i zdravstvene ustanove - Erdelez (1990), 219-221. Pravo na osobnost nije apsolutno. To je činjenica u svakome organiziranom društvu, jer osobnost mora biti u ravnoteži s ostalim potrebama društva - Brezak (1998), 14. Narav demokratskoga političkog poretka dovodi do toga da su svi napori u oblikovanju informacijske politike ograničeni informacijskim paradoksom: pravne odredbe donijete radi povećanja vladine učinkovitosti često su u sukobu sa zahtjevom zaštite privatnosti - Cooper (1988), 311.

² Informacija je *iznenađujući izbor između više mogućnosti* (Luhmann), odnosno *izbor između dviju jednako vjerojatnih jednostavnih alternativa* (Wiener). U procesu komuniciranja informacija je sadržaj obavijesti, a promatrana statički, kao pohranjena, informacija je dio znanja - Pusić (1999), 259.

Teorija prapočela govori da je informacija nastala u eksploziji svemira - kad i svemir. Teorija odraza tumači informaciju kao odraz međusobnog djelovanja dvaju ili više sustava u svijesti čovjeka. Idealistička filozofija informaciju tretira kao sadržaj spoznaje čovjeka kojem je prirodno svojstvo opažanje i apstraktno mišljenje. Shannon informaciju izražava kao negentropiju i mjeri je razlikom u sustavu prije i nakon primjene informacije - Uzelac (1999), 8.

Informacije su sadržaj onoga što se dobije obradom podataka, a podaci su sirovina, elementi ulaznog vektora procesa transformacije u kojem nastaju informacije - *ibid.*, 12.

Informacija je obilježje neke pojave, veza, odnosa i procesa, iskazano u obliku određenog znaka, podatka, svojstva i sl., koji sadržavaju neku važnu poruku i svrhu - *Ekonomski leksikon* (1995), 319.

Četiri su temeljne funkcije informacijskog sustava: prikupljanje podataka; obrada podataka; pohranjivanje podataka i informacija; dostavljanje podataka i informacija korisnicima - Srića i sur. (1999), 3-4.

teoriji (napose američkoj) naziva se *pravo znati (the right to know)*³. Vlada je jedan od najvažnijih skupljača, čuvara, korisnika i izvora informacija. *Vlada jest informacija. Njezini službenici gotovo svi su informativni radnici, njezina sirovina je informacijski input, njezin proizvod je taj input preobražen u politiku, koja je tek autoritativna forma informacijê.*

Francois je analizirao elemente koji olakšavaju odnosno otežavaju državnu tajnost⁵. Na strani tajnosti nalaze se: (a) diskrecijska ocjena; (b) klasifikacija dokumenata⁶; (c) zahtjev zaštite privatnosti; (d) birokratska sklonost držanja svoga rada podalje od javnosti. Na strani

³ Holsinger (1991), 342.

Kako se može voditi informirana debata o javnim temama, posebice debata koja javne službenike dovodi u neugodnu situaciju, ako javnost ne zna što se događa, ako vlast svoje djelovanje zastire tajnošću i izbjegavanjem? - Bumstead, Richard E., *The Right to Know*, u: Burrell (1992), 16.

Značenja javnosti - kao organizacijskog načela djelovanja javnih tijela, kao publike te kao sfere komunikacije između pripadnika publike - razumijevaju postojanje dvaju vidova životne djelatnosti pripadnika društva. Prvi vid omogućava zadovoljavanje vlastitih i obiteljskih životnih potreba, a drugi osiguranje općih društvenih uvjeta za njezino nesmetano obavljanje. Uobičajene oznake *javne funkcije, javna vlast* ili *javno tijelo* upućuju na to da politička sfera i njezina tijela trebaju u svome djelovanju biti podređeni iskazanoj volji državljana. Razna institucionalna jamstva javnosti (norme, institucije autonomnog komuniciranja publike, politička prava građana) imaju svrhu omogućiti državljaninu da djeluje kao publika, koja kontrolira državu i određuje njezino djelovanje, a da je pritom država ne ometa - *Leksikon* (1990), 237-238.

⁴ Cleveland, Harlan, *Government is Information (But Not Vice Verca)*, prema: Cooper (1988), 310

Jedan od aspekata odnosa informacija-država uočljiv je i u okviru analize države kao sustava. Suвременa je država u razvijenom svijetu upravno-politički sustav: ona je cjelina sastavljena od elemenata (ciljeva, svrha, funkcija, zadaća); uloga u sustavu i odnosa između uloga; informacija koje se pribavljaju, priopćavaju u procesu komunikacije, pohranjuju radi buduće uporabe. Upravno-politički sustavi diferenciraju se povećanjem količine informacija koje kroz njih protječu, u njima se obrađuju, odnosno - u obliku znanja - budu pretpostavka njihova djelovanja. Tijekom razvitka sustava težište integracije sustava premješta se od ciljeva, preko strukture odnosa, na informacije. Integracija se postiže nekom od metoda kontrole informacija: kompjutorizacijom, bankama podataka, utvrđivanjem normativa djelovanja i općih načela postupanja, a posebice stručnim znanjem članova sustava - Pusić (1999), 408-409.

Organizacija je prema svojoj ulozi i obilježjima: (1) komunikacijska mreža, u kojoj pojedinci i skupine izmjenjuju informacije; (2) skup aktivnosti, kojima se ulazne veličine (materijalne, energetske i informacijske) transformiraju u izlazne veličine; (3) društveni sustav, s određenim zadacima i odgovornostima - Srića (1990), 35.

⁵ Francois (1986), 320.

⁶ Na terminološkoj razini, mjerama sigurnosti cilj je spriječiti bilo kakav neovlašteni pristup podacima. Kada službena osoba ovlaštena za pristup podacima zlorabi svoje ovlasti, nije riječ o povredi sigurnosti podataka, već o povredi povjerljivosti - Brezak (1998), 34.

otkrivanja jesu: (a) sustavno otjecanje podataka; (b) deklasifikacija određenih dokumenata; (c) zakonodavstvo koje jamči pristup podacima.

Odgovor na pitanje pod kojim uvjetima građanin ili pravna osoba ima pravo pristupa informacijama javnog sektora nije dovoljan za iscrpljivanje teme njihove (ne)dostupnosti. Dodatno pitanje glasi: je li (odnosno treba li biti) tražiteljima informacije poznato postoji li ona uopće u sustavu javne vlasti, tj.:

- jesu li javno poznate sve vrste informacija koje prikuplja javna vlast;
- na koji su način tražitelji informacije zaštićeni ne samo od nezakonitog odbijanja pristupa već i od lažnog odgovora da se tražena informacija ne nalazi u posjedu tijela kojem su se obratili?⁷

1.1. Važnost (ne)dostupnosti informacija javnog sektora

1.1.1. Informacije u procesu odlučivanja

Držimo da se najveći dio elemenata važnosti (ne)dostupnosti informacija javnog sektora može svesti na važnost količine i kvalitete dostupnih informacija u procesu odlučivanja u dvjema glavnim inačicama:

- *neposrednoj* - donositelj odluke, bez obzira na to odlučuje li o poslovnom potezu, pregovaračkoj strategiji⁸, pokretanju spora i postupanju u njemu ili o tome za koga će glasovati, za upućeno odlučivanje mora raspolagati dovoljnom količinom dovoljno kvalitetnih informacija;

⁷ Navedeno pitanje povezano je s jednom od Scheppeleovih podjela tajni, onoj na plitke tajne (zna se za njihovo postojanje, ali ne i za sadržaj) i na duboke tajne (ne zna se niti za njihovo postojanje) - Scheppele (1988), 11 i dalje.

⁸ Imati spoznaju o realnoj pregovaračkoj situaciji, prikupiti prave informacije, znati što ih *boli* - prvi je od sedam glavnih izvora dodatne pregovaračke moći - Tudor (1992), 17.

- *posrednoj* - informacija o samom procesu odlučivanja javnih tijela (primjerice, o tijeku sastanka, opcijama uzetima u razmatranje i dr.) može biti relevantna za građanina ili pravnu osobu, bilo za stjecanje opće slike o njihovu radu, bilo da prerasta u jednu od informacija pri donošenju odluke (neposredna inačica).

Ključne poveznice (ne)dostupnosti informacija i odlučivanja mogu se sažeti u nekoliko osnovnih teza⁹: (a) raspoloživost potpune informacije nužan je dio strategije racionalnog odlučivanja; (b) moć se ne realizira javnom odlukom, već prije, u fazi inicijative i inovacije (riječ je o fazama - što posebice vrijedi za inicijativu - u kojima važnost informacije najviše dolazi do izražaja); (c) u fazi inicijative informacije su spoznajni činitelj u definiranju realiteta, a konflikt definiranju realiteta redovito je konflikt o izboru njegova rješenja; (d) informacije su jedan od resursa subjekata agenda-procesa; (e) kvaliteta informacija uvjetuje kvalitetu kreiranja alternativa, odnosno koncepata djelovanja.

1.1.2. Najvažniji aspekti

Važnost (ne)dostupnosti informacija ogleda se u sljedećim aspektima:

- *osobnom aspektu* (pristup podacima o samome sebi, zaštita privatnosti, interpersonalni odnosi);
- *političkom aspektu* (političko odlučivanje, informacijski kapacitet države, određivanje političkih preferencija, jednakost u političkoj

⁹ Faze procesa odlučivanja, navedene kao okvir za razmatranje spomenutih poveznica, preuzete su iz: Grdešić (1995), 57 i dalje.

Dobra i objektivna informiranost donositelja odluke jedan je od subjektivnih faktora o kojima ovisi kvaliteta odluke - Jurina (1994), 125.

Upravljačka informacija, u praktičnom smislu, ima sljedeće atribute: odnosi se na problem koji se rješava; za primatelja je razumljiva; dovoljno je pouzdana; na pravom je mjestu; pravovremena je; ekonomski je racionalna - Uzelac (1994), 60.

- participaciji, pitanje manipulacije informacijama¹⁰, sigurnosni rizici u slučaju objavljivanja povjerljivih informacija);
- *pravnom aspektu* (odlučivanje sudionika pravnih poslova i postupaka, prikupljanje dokaza, javnost rasprava, uvid u spise, ugrožavanje slobodne tržišne utakmice, pravom zaštićeni interesi koji bi mogli biti ugroženi dostupnošću pojedinih informacija);
 - *profesionalnom aspektu* (nužnost pristupa informacijama za uspješno obavljanje niza poslova te poslovanje na tržištu);
 - *medijskom aspektu*¹¹ (kao podvrsti profesionalnog aspekta; ne samo da je dostupnost informacija nužna za ostvarivanje kako profesionalno-tržišne tako i javne funkcije medija već nedostatak informacija često tjera novinare na oslanjanje na dvojbene izvore);
 - *ekonomskom aspektu* (tajnost kao jedan od glavnih elemenata cijene na tržištu informacija)¹².

¹⁰ Manipulacija u domeni političke komunikacije znači postupak (ili njihov niz) podčinjavanja komunikacijske procedure, kanala i medija te subjekata određenoj vrsti interesa - *Leksikon* (1990), 258.

Jedan od oblika manipulacije informacijama od strane države jest prezentiranje netočnih statističkih podataka, posebice onih koji su *aktivatori* pojedinih mjera - primjerice, rast cijena, udio pojedine populacije u ukupnom stanovništvu, rast BDP-a.

Iz Holstadove analize slijedi da postoje četiri politička elementa važnosti javnog karaktera službenih dokumenata: nadzor vlasti, legitimnost vlasti, informativna ravnopravnost i upućena rasprava o javnim pitanjima - Holstad, Sigvar, Sweden, u: Rowat (1979), 29-30.

¹¹ Među pitanjima na koja novinar mora odgovoriti u početnoj fazi istraživačkog izvješćivanja o pojedinoj temi Ricchiardi i Malović navode i sljedeće: koji su mi dokumenti potrebni; gdje ih mogu pronaći; koji su od njih dostupni javnosti; što moram učiniti kako bih došao/la do onih koji nisu lako dostupni - Ricchiardi - Malović (1996), 111.

¹² Informacije mogu biti skupe, pa ih se mora dijeliti i njima upravljati učinkovito. Važno je utemeljiti definirani sustav upravljanja informacijama koji će osigurati njihovu dostupnost kada nam trebaju - Sikich (1996), 15

Informacija kao ekonomski resurs ima sljedeće značajke: informacija je neiscrpan resurs; trošenje ne uništava sadržaj informacije; informacija podnosi istodobno mnoštvo konzumenata; tijekom korištenja ne smanjuje se vrijednost informacije; uporabna se vrijednost povećava korištenjem informacije; korištenjem informacije ne troši se mnogo energije; korištenje informacije ne djeluje štetno na okolinu; ljudska sposobnost je ključno ograničenje u korištenju informacija - Pulčić, Ante, *Elementi informacijske ekonomije*, prema: Uzelac (1999), 8.

1.2. Politički kontekst

Od nedvojbeno brojnih pitanja koja čine politički kontekst problema (ne)dostupnosti informacija javnog sektora za potrebe ovog rada izdvajamo tri koja smatramo osobito važnima.

Prvo se odnosi na formiranje političkih preferencija. U širem smislu riječ je o utjecaju na javno mnijenje, a u užem smislu o utjecaju na izborne rezultate. U oba slučaja ključnu ulogu imaju informacije o stvarnom načinu rada pojedine vlasti i njezinim stvarnim rezultatima (odnosno pogreškama), ali i informacije koje šire perspektive javnih rasprava, putem veće upućenosti njihovih sudionika i auditorija.¹³ Informacije i osobni interesi u vezi s javnom stvari dva su najvažnija

¹³ Prema liberalnom razumijevanju demokracije, političko vodstvo neke zemlje potječe iz izbora. Bez izbora, bez otvorenog nadmetanja društvenih snaga i političkih skupina za političku vlast nema demokracije. Izbori legitimiraju političko vodstvo, ali i politički sustav. Iako biračko pravo ne iscrpljuje prava na političko sudjelovanje, izbori su ipak najvažniji oblik institucionalizirane participacije i onaj oblik participacije u kojem najmanju važnost imaju sociostrukturalna raslojavanja - Nohlen (1992), 17-18 i 24.

Za formiranje izbornih preferencija potrebni su i relevantni podaci o kandidatima. Džoić upozorava da bi izabrani zastupnik trebao biti moralna osoba, budući da nakon izbora birači ne mogu zastupniku davati naputke (zastupnik nije vezan uz birače tzv. imperativnim mandatom), ne mogu ga pozvati na odgovornost, niti opozvati. Između birača i zastupnika postoji, dakle, politički, ali ne i pravni odnos - Džoić (2001), 59-60.

S druge strane, izbori su sa svojom simbolikom rezervoar legitimnosti, ali i razdoblje skretanja pozornosti s bitnih pitanja na kandidate i stranke - Rothman, Rozan, *The Symbolic Uses of Public Information*, u: Galnoor (1977), 61.

Država nije jedini politički subjekt koji usmjerava važne društvene odnose u pravcu određenih interesa, ali je ona jedini politički subjekt koji obavlja političku vlast, jedini subjekt koji donosi političke i pravne odluke obvezatne za sve pripadnike zajednice. Po tome je država središte politike. Iz nje se prisilno usmjeravaju svi važni društveni odnosi, a svi drugi politički subjekti bore se oko nje i zbog nje, da bi utjecali na njeno odlučivanje - Visković (1997), 23.

Price razlikuje nekoliko modela javnosti: opću, glasačku, pozornu, aktivnu te javnost određenu društvenim problemima - Price, V., *Public Opinion*, prema: Lamza-Posavec (1995), 21-23.

Milbraith dijeli građane na aktivne političke borce (gladijatore - 5-7% Amerikanaca), političke promatrače (60%) i apatične (30%) - Pusić (1997), 124.

Pojam javnog mnijenja obuhvaća sljedeće elemente: (a) društveno pitanje ili objekt javnog mnijenja; (b) javnost ili subjekt javnog mnijenja; (c) komunikacijske procese ili interakciju unutar javnosti; (d) mnijenje ili produkt komunikacijskih procesa - Lamza-Posavec (1995), 36.

Pripadnici elita ili aktivne javnosti natječu se na tržištu mnijenja, formiranoga unutar pozornog dijela javnosti, nastojeći okupiti publiku koja će podržavati njihove ideje - *ibid.*, 23.

elementa koja formiraju javno mnijenje¹⁴. Opasnost neupućenosti nije samo u podložnosti manipulacijama u okviru prezentacije neke teme ili rasprave o njoj već i u odvrćanju od aktivnog sudjelovanja u javnim poslovima te od potrage za odgovorni(ji)m vodstvom.

Drugo je pitanje novih oblika informativne diskriminacije koji se javljaju u suvremenim demokracijama¹⁵. *Klasična*, neposredna tajnost više ne prolazi na političkom tržištu¹⁶, a - s druge strane - *nitko nikada nije posumnjao da su istina i politika u prilično lošim odnosima jedna s drugom, i nitko, koliko ja znam, nikada nije istinitost ubrajao među političke vrline*¹⁷. Kontrola odlučivanja o relevantnosti moćnija je i manje

¹⁴ Kownslar - Smart (1983), 388.

¹⁵ Jedan od oblika državne moći, uz oružanu i ekonomsku moć, jest duhovno-ideološka moć. Ona uključuje stručna znanja koje posjeduju ljudi iz državne organizacije, kao i moć oblikovanja svijesti i ponašanja ljudi (država je vjerojatno uvijek bila najmoćniji *ideološki aparat*) - Visković (1997), 29.

Država, a pogotovo ona suvremena, može raspolagati snažnim sredstvima promidžbe što utječu na psihu njenih građana, oblikujući tu psihu, zarobljavajući je, mrveći je ili formirajući je. Ona uključuje stručna znanja koje posjeduju ljudi iz državne organizacije, kao i moć oblikovanja svijesti i ponašanja ljudi (država je vjerojatno uvijek bila najmoćniji *ideološki aparat*) - Visković (1997), 29.

Država, a pogotovo ona suvremena, može raspolagati snažnim sredstvima promidžbe što utječu na psihu njenih građana, oblikujući tu psihu, zarobljavajući je, mrveći je ili formirajući je. Ona uključuje stručna znanja koje posjeduju ljudi iz državne organizacije, kao i moć oblikovanja svijesti i ponašanja ljudi (država je vjerojatno uvijek bila najmoćniji *ideološki aparat*) - Visković (1997), 29.

Država, a pogotovo ona suvremena, može raspolagati snažnim sredstvima promidžbe što utječu na psihu njenih građana, oblikujući tu psihu, zarobljavajući je, mrveći je ili formirajući je. Ona uključuje stručna znanja koje posjeduju ljudi iz državne organizacije, kao i moć oblikovanja svijesti i ponašanja ljudi (država je vjerojatno uvijek bila najmoćniji *ideološki aparat*) - Visković (1997), 29.

¹⁶ I vanjski poslovi, tradicionalno smatrani *tajnijima* od inače tajnih državnih poslova, barem djelomično *omekšavaju* svoju informacijsku zatvorenost. Do suvremenog razdoblja diplomacija se bavila prikupljanjem, ali ne i javnim širenjem informacija (prikupljanje obavještenja o stanju i razvoju događaja u državi primateljici i izvješćivanje o tome vlade države šiljateljice jedna je od funkcija diplomatskog predstavništva - Berković/1997/, 57). *Pod utjecajem zabtjeva za javnosti diplomacija je danas većim svojim dijelom otvorena aktivnost podložna izvještavanju i komentiranju sredstava masovnih komunikacija... Svakako da takva javnost diplomacije ipak ima svoje granice te da se i dalje mnogi kontakti, osobito važni ili pak značajni u kriznim situacijama, odvijaju drugim kanalima i vrlo tajno* - Vukadinović (1980), 151. U promijenjenom okruženju diplomati će morati shvatiti jedan novi čimbenik: utjecaj aktualne *medijske revolucije* na oblikovanje vanjske politike, na metode diplomacije i političko djelovanje, tj. nastup globalne političke svijesti - Feltham (1996), 2; također, treba imati na umu da u mnogim zemljama mediji imaju važan utjecaj na javno mnijenje, a ono pak sve više utječe na odluke u vanjskoj politici zemlje - *ibid.*, 20.

¹⁷ Arendt, Hannah, *Istina i politika*, u: Arendt (1996), 87.

Političar mora svakim danom i svakim satom nadvladavati sasvim trivijalnoga ljudskog neprijatelja: posve običnu taštinu, smrtnog neprijatelja svake objektivne predanosti i svake distance, u ovom slučaju distance prema samom sebi - Weber (1999), 200.

Prednost malog broja (mogućnost vladajuće manjine da se brzo sporazumijeva te pokreće i planski vodi racionalno djelovanje koje služi očuvanju njihova položaja moći) potpuno dolazi do izražaja držanjem u tajnosti namjera, donijetih odluka i spoznaja onih koji vladaju, što svakim povećanjem broja članova postaje sve teže - *ibid.*, 62.

I suvremenu demokratsku državu karakterizira nepovjerenje prema stanovništvu. To nepovjerenje može se temeljiti na proporciji: što više ljudi zna, veća je opasnost da podatak dođe u neprijateljske ruke, ali i na strahu od kompromitacije vlasti - Scheppele (1988), 5.

sumnjiva tehnika tajnosti i propagande¹⁸. Tradicionalna politička laž, istaknuta u povijesti diplomacije i državnštva, obično se ticala i pravih tajni (podataka koji nikad nisu publicirani). Suprotno tome, moderne se političke laži djelotvorno bave stvarima koje uopće nisu tajne, već su, praktično, svima poznate¹⁹. Rutinsko djelovanje vlasti postaje temelj priznavanja njezina autoriteta. Pritom je optimalna strategija demokratskih vlada potpuna otvorenost, uz istodobno prikriivanje važnosti pojedinih tema golemom količinom podataka.²⁰ Masovnim informacijama istodobno se šire vizije i sužavaju fokusi specijalista. Mnoštvo iluzornih podataka može blokirati pristup realnim informacijama²¹. Suvremeni mediji omogućuju da nam činjenice budu dostupne "u poplavi", ali bez koherentnog konteksta emitiranih informacija²². Vijesti, podaci i zabava postaju najvažniji proizvodi društva tijekom njegove preobrazbe u postindustrijsko doba. Jedno istraživanje u Japanu pokazalo je da proizvodnja informacija raste četiri puta brže od potrošnje informacija. Može se očekivati da će u budućnosti najuspješniji biti oni koji uspiju najviše unaprijediti učinkovitost

S druge strane, koliko je opravdano građanima ograničiti pristup informacijama koje nisu ili ne bi trebale biti tajne, dok se političari, istodobno, nerijetko koriste tajnim podacima radi vlastite promocije, smanjivanja ugleda protivnika ili kao sredstvom razmjene (ili ucjene) u političkom trgovanju?

¹⁸ Cooper (1988), 242.

¹⁹ U pravljenu imidža bilo koje vrste svaka poznata i utemeljena činjenica ponovno se može opovrgnuti ili zanemariti ako bi štetila imidžu. Od imidža se ne očekuje da se ulaguje zbilji, već da ponudi potpunu zamjenu za nju - Arendt, Hannah, op. cit., u: Arendt (1996), 110.

²⁰ Rothman, Rozan, *The Symbolic Uses of Public Administration*, u: Galnoor (1977), 76.

²¹ Baraža informacija tehničkog karaktera dosađuje ljudima, usaduje im osjećaj nekompetentnosti, odvrćajući tako građane od političkog informiranja i javnog života - Bay, Christian, *Access to Political Knowledge as a Human Right*, u: Galnoor (1977), 23.

Jedan od čimbenika koji uzrokuju da ljudima dozlogrdi politika jest beskrajno raspravljanje o tome idu li stvari dobro ili loše i tko bi mogao bolje raditi. Većina razboritih ljudi ne želi preuzeti odgovornost za život drugih ljudi. Većina s pravom misli kako je bavljenje politikom prljav posao - Inglis (1997), 105.

Osim skepticizma, stvarni demokratski sadržaj suvremenih poredaka ugrožen je i otupljivanjem osjećaja ljudi za narav i vrijednost slobode - Hayek (1994), 19-20.

²² Istodobno s prividom javne obaviještenosti, bitni dnevni redovi tendiraju čvrstoju kontroli - Bay, op. cit., u: Galnoor (1977), 31-32.

Nije li vrhunska moć upravo moć odlučivanja o tome što će se odlučivati? - Bachrach - Baratz, *Two faces of Power*, prema: Grdešić (1995), 50.

svojih vještina traženja informacija.²³ Dostupnost informacija bitna je pretpostavka usvajanja znanja, kao - u najširem smislu - *ukupnosti spoznaja i iskustava koja su stečena a mogu poslužiti ljudima u aktivnosti za osiguranje opstanka*²⁴. U suvremenim je uvjetima došlo do promjena u načinu stjecanja novih spoznaja: znanost postaje sastavni dio industrije znanja, uz potpunu dominaciju organiziranog i visokospecijaliziranog znanstvenog rada. Time monopol znanja postaje još prisutniji, a svako stanje monopola rezultira neekvivalencijom činidbi.²⁵

Treće, informacije su jedan od glavnih resursa stvarne moći neformalnih skupina. Ključno područje društvenih sukoba čini pitanje distribucije oskudnih dobara u društvu, odnosno pitanje raspodjele šansi pojedinih pripadnika društva, odnosno društvenih skupina, da ostvare svoje interese²⁶. Netransparentnost (a time i mala kontrolabilnost) djelovanja neformalnih skupina, personalna i informacijska povlaštenost te (najčešće) izostanak njihova (makar formalnog) političkog legitimiteta među glavnim su opasnostima za stvarni sadržaj suvremene demokracije.

²³ Dominick (1993), 583-584.

²⁴ Vranjican (1983), 191.

²⁵ Ibid., 194-195 i 198.

Položaj pojedinca u odnosu na tendencije globalizacije ovisi često također o njegovom položaju na ljestvici stručnosti - Pusić (1999), 272.

²⁶ Šimonović (1990), 692.

Ekspertnost - jedna od šest kategorija sredstava moći prema French-Ravenovoj klasifikaciji - proizlazi iz mogućnosti ekspertne kontrole, na temelju informacija. Ta je moć rezultat količine informacija, ali je povezana i s određenim tipom informacija za pojedinu razinu - Jurina (1994), 30.

U svakom društvu oni koji raspolazu efikasnim izvanpravnim instrumentima, koji zamjenjuju pravne instrumente, uživaju golemu moć te u stvari raspolazu *nadpravnim instrumentima* - Šimonović (1990), 697.

Za razliku od političkih stranaka, skupinama za pritisak nije bitno *tko* je na vlasti, već *koju politiku* usvaja - Kownslar - Smart (1983), 393.

Jedan od organiziranih oblika neformalnih skupine ja lobi. Glavnim elementima definicije lobiranja smatramo: (a) zaštitu i promociju određenih interesa; (b) pokušaj utjecaja na odlučivanje; (c) neformalnost i netransparentnost djelovanja; (d) informativnu povlaštenost; (e) (najčešće) postojanje određenog ekvivalenta dogovorenog djelovanju (protuusluga, informacija, materijalna korist, zajednički interes) - Rajko (2000b), 66.

1.3. Pravni kontekst

Problem dostupnosti podataka javnog sektora ponajprije je povezan sa sljedećim pravnim pitanjima: (1) ostvarivanjem prava na slobodu izražavanja; (2) zaštitom osobnih podataka; (3) donošenjem odluka pravne naravi.

Pravo pristupa podacima javnog sektora jedna je od dimenzija prava na slobodu izražavanja. Prema čl. 19. Opće deklaracije i čl. 19. Međunarodnog pakta²⁷, pravo na slobodu mišljenja i izražavanja obuhvaća pravo na vlastito mišljenje te pravo na slobodu izražavanja, koja obuhvaća pravo traženja, dobivanja i širenja obavještenja i misli svake vrste²⁸. Povežemo li pravo znati s tri navedena glavna elementa prava na slobodu izražavanja, može se zaključiti da građanin ne može *tražiti* informacije ako ne zna za njihovo postojanje, ne može ih *dobiti* ako mu je onemogućen pristup, a ne može ih ni *širiti* ako mu je onemogućeno prvo dvoje. K tome, sve glavne skupine ograničavanja prava na slobodu izražavanja prisutne su i kod uobičajenih ograničenja prava na informaciju javnog sektora.²⁹

Kod pristupa osobnim podacima³⁰ potreban je obrnut pristup u odnosu prema općem konceptu pristupa informacijama javnog sektora:

²⁷ Ograničenja prava na slobodu izražavanja (čl. 19. st. 3. Međunarodnog pakta) moraju udovoljiti kriteriju zakonitosti i potrebnosti, samo u interesu prava i ugleda drugih te zaštite nacionalne sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili morala. Općenito govoreći, pravna ograničenja imaju neugodnu naviku širenja izvan izvorno postavljenih okvira. Odnos između načela o slobodi izražavanja i ograničenja određuje stvarni opseg slobode izražavanja, naveo je Odbor Ujedinjenih naroda za ljudska prava u svome općem komentaru čl. 19. Međunarodnog pakta - Türk (1989), 1038-1039.

²⁸ Sloboda mišljenja nipošto ne znači slobodu pojedinca da misli što hoće a da to nikome ne priopćava, po načelu da se nikoga ne može pozvati na odgovornost za njegove potajne misli (*cogitationis poenam nemo patitur*), već u demokratskom sustavu nužno uključuje slobodu izražavanja misli - Sokol - Smerdel (1995), 82.

²⁹ Rajko (1999), 24.

³⁰ Erdelez, na temelju analize američkih iskustava zaštite osobnih podataka, predlaže sljedeće smjernice politike zaštite podataka: (1) jednaka zaštita za određenu kategoriju interesa povezanih s privatnošću, uz dodatnu zaštitu naročito osjetljivih osobnih podataka; (2) suprotstavljeni interesi raznih subjekata u pogledu zaštite privatnosti u svakome pojedinom slučaju trebaju biti prepoznati, a svi subjekti moraju biti upoznati s prednostima i nedostacima različitih razina zaštite privatnosti; (3) prilagodljivost razvitku informacijske tehnologije; (4) kombinacija dugoročne politike i kratkoročnih mjera - Erdelez (1990), 225-226.

osobni podaci su zaštićeni, osim u posebno propisanim slučajevima. Oni su nužni za ostvarivanje prava na privatnost, a čine i jedno od ograničenja prava na slobodu izražavanja. Stoga je pri reguliranju dostupnosti informacija javnog sektora pristup osobnim podacima potrebno urediti na poseban način. Pritom treba uzeti u obzir poseban položaj javnih osoba³¹, koje opravdano uživaju manji stupanj zaštite privatnosti.

Smatramo da informacije u procesu odlučivanja u pravu imaju naročito važnu ulogu:

- u zakonodavnoj djelatnosti, kako u njezinoj pravno-političkoj tako i u nomotehničkoj komponenti³²;
- u primjeni materijalnog prava (npr. poznavanje i tumačenje propisa);

Jednako legitimno pravo na informaciju i pravo na zaštitu osobnih podataka primjer su uvodno spomenutih suprotstavljenih interesa tajnosti i javnosti. Nedopustivo je da se jedno pravo ostvaruje na štetu drugog, pa je potrebno određivati mehanizme koji će osigurati njihovo uravnoteženo ostvarivanje.

Ostvarenje subjektivnih prava iz kojeg proizlaze štete za subjektivno pravo drugoga naziva se *pravna nesnošljivost, pravni egoizam, pravna isključivost, pravni parazitizam* itd. - Perić (1994b), 81.

Država je u mogućnosti kršiti pravo na privatnost ne samo u funkciji najvećeg sakupljača osobnih podataka o građanima već i u funkciji poslodavca. Među tipičnim poslovnim aktivnostima koje mogu utjecati na narušavanje privatnosti u sferi rada jesu detektori laži, testovi osobnosti, medicinski pregledi, nadzor nad životnim stilovima zaposlenika, nadzorni uređaji, kompjutorske banke podataka, istraživanje osobnih veza - Newstrom - Davis (1997), 284-285.

³¹ Cjelovita definicija pojma javne osobe jednostavno nije moguća. Ipak se, na temelju suvremene pravne teorije i sudske prakse u demokratskim zemljama, može utvrditi kako postoje tri osnovne skupine javnih osoba: (1) javni dužnosnici (usponom pojedinca na hijerarhijskoj ljestvici vlasti i moći sužava se i njegovo pravo na zaštitu privatnosti); (2) glumci, sportaši, pjevači, kulturni djelatnici, gospodarstvenici i druge osobe iz različitih djelatnosti, poznate u društvenoj zajednici i uključene u pojedina društvena zbivanja; (3) osobe inače nepoznate javnosti, ali zbog svoga aktivnog sudjelovanja u pojedinim društvenim raspravama ili događajima postaju od interesa za javnost. Prve dvije skupine smatraju se *apsolutno javnim osobama*, a treća skupina *relativno javnim osobama* - Alaburić - Havkić - Marijan (2000), 35-36.

³² Znanje je jedna od pretpostavki za izradu propisnika, a obuhvaća opću naobrazbu te poznavanje jezika, društvenog uređenja, društvene politike, materijalnog prava i nomotehnike - Vuković - Vuković (1997), 112-113.

Postupak legislativne prakse uobičajeno obuhvaća sljedeće faze: plan normativne djelatnosti, utvrđivanje materijala za pojedini propisnik, izradu teza, izradu prednacrtu, izradu obrazloženja te pripremu propisnika za objavljivanje - *ibid.*, 151 i dalje

Svaka zakonska norma, presuda, rješenje ili pravni posao polazi od nekib spoznaja ili konstativnih stavova o činjenicama koje su uzroci ili uvjeti donošenja tih nomni - Visković (1988), 509.

- u primjeni postupovnog prava (npr. javnost rasprave, uvid u spise, pribavljanje dokaza, saznanje za nove činjenice i nove dokaze);
- u postupanju stranaka (npr. pri odlučivanju stranaka o /ne/iniciranju postupaka i poduzimanju radnji tijekom postupka), uključujući eventualno postojanje mana volje³³, prvenstveno nesvjesnog nesklada (stranka nesvjesno očituje ono što uistinu ne želi; između oblika nesvjesnog nesklada u pravilu će se raditi o zabludi - pogrešnoj predodžbi o nekoj okolnosti ili neznanju - pomanjkanju bilo kakve predodžbe).

1.4. Uloga (ne)dostupnosti informacija za ostvarivanje načela javnosti uprave i kontrole uprave

Kontrola uprave ili, uopće, javne vlasti u sebi sadrži i političku i pravnu dimenziju. Stoga je izdvojena u posebnu cjelinu.

Između triju skupina - nositelja političke vlasti, profesionalne uprave i građana - građani su, premda najbrojniji, najslabije organizirani, a stoga i najslabiji dio, upozorava Pusić. Politička je važnost javnosti u tome što tajnost uprave ima loše asocijacije, loše povijesne uspomene. Javnost uprave jedan je od instrumenata u odnosu uprave i građana. Modaliteti ostvarivanja javnosti uprave jesu javnost funkcioniranja (sjednice, proračun, upravna izvješća, publikacija propisa), sustavni kontakti uprave i građana (savjetovanja i sastanci, diskusije, davanje mišljenja, predstavke, ankete) i sredstva javne komunikacije.³⁴

³³ Pod manama volje razumijevaju se slučajevi nesklada između volje i očitovanja. Nevaljano je svako očitovanje volje koje nije učinjeno ozbiljno i slobodno, zatim ako postoje drugi oblici nesuglasnosti između volje i očitovanja i ako očitovanja ugovornih strana nisu međusobno suglasna - Vedriš - Klarić (2000), 132-133.

Definicije zablude i neznanja prema: *ibid.*, 148 i 164. Ostali oblici nesvjesnog nesklada su nesposobnost i prijevara.

³⁴ *Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave* - Pusić (1997), 127-132.

Opća načela pravne zaštite građana u odnosima s upravom jesu: načelo zakonitosti (prema suvremenome, strožem pozitivnom shvaćanju: uprava smije raditi samo ono što joj je

Važnost dostupnosti informacija javnog sektora za kontrolu nad upravom je dvojak:

- dostupnost informacija omogućava uvid u (ne)postupanje uprave u pojedinom slučaju ili (ako je uzorak uvida relevantan) u ukupno djelovanje uprave ili njezina pojedinog segmenta;
- već samo postojanje široke dostupnosti informacija preventivno djeluje na rad upravnog osoblja, a posredno i na njihove političke kontrolore (i nadgodavce).

Dostupnost informacija javnog sektora u kontekstu kontrole nad upravom najizravnije je povezana s medijskim nadzorom, nadzorom putem skupina za pritisak i političke agitacije, odnosno društvenim nadzorom (aktivnim odnosom građana i njihovih asocijacija prema upravi, usmjerenih sprečavanju negativnih pojava u upravi, što ponajprije ima signalizatorsko obilježje), a javlja se kao jedno od funkcionalnih sredstava političke kontrole uprave.³⁵ Neizravna pove-

zakonom izrijeком stavljeno u dužnost), načelo pogrešivosti uprave (koje se afirmira kao pravo na žalbu, pravo na sudbenu zaštitu, pravo na naknadu štete) i načelo odgovornosti uprave (političke, kazneno-disciplinske i materijalne) - *ibid.*, 125.

Na primjeru resora unutarnjih poslova, koji prikuplja, obrađuje i prosljeđuje velike količine uglavnom osjetljivih podataka, javljaju se sljedeće devijantne mogućnosti povezane sa zlouporabom informacija (u većoj ili manjoj mjeri imanentne i drugim resorima): protupropisno prikupljanje podataka; "proizvodnja" nepostojećih podataka; preinačenje točnih podataka; dezinformiranje tijela kojima se podaci prosljeđuju; neovlašteno dostavljanje medijima povjerljivih podataka ili dezinformacija. Uzevši u obzir da se uspješnost tijela unutarnjih poslova prati nizom statističkih mjerila, nužno dolazi do težnji prema prilagodbi statističkih podataka - Rajko (2000c), 150.

³⁵ Načine na koje narod nadzire demokratske države Maritain dijeli u nekoliko glavnih skupina: (a) redovita, zakonska sredstva (izravnim biranjem zastupnika i /ne/izravnim biranjem izvršne vlasti); (b) mediji i druga sredstva izražavanja javnog mišljenja; (c) grupe za pritisak, politička agitacija i drugi neizravni postupci; (d) *svedstva dubovne borbe* (npr. Gandhijeva *satyagraha*) - Maritain (1992), 72-76.

Prema Borkoviću, sljedeći su nositelji kontrole nad upravom: predstavnička tijela; pučki pravobranitelj (ombudsman); kontrola unutar same uprave; društveni nadzor; državno odvjetništvo; sudovi. Društveni nadzor javlja se formalno-organizacijski u dvjema inačicama: kao institucionalizirani oblici neposredne demokracije (referendum, zborovi građana, djelatnost političkih stranaka, mediji) te kao ustavna prava koja ograničavaju postupanje uprave - Borković (1995), 104-117.

Sredstva političke kontrole uprave Pusić dijeli na organizacijska sredstva (decentralizacija, odvajanje funkcija /dioba vlasti/ i načelo kolegijalnosti) i funkcionalna sredstva (odlučivanje građana, predstavništvo građana, sudjelovanje građana, ograničavanje uprave pravilima) - Pusić (1975), 81-82.

zanost postoji i kod kontrole nad upravom putem predstavničkih tijela, pučkog pravobranitelja, državnog odvjetništva i sudova te kontrole unutar same uprave, kojima građani i pravne osobe mogu upozoravati na: (a) nepravilnosti u radu uprave koje su saznali pristupom informacijama; (b) mogućnost postojanja nepravilnosti koje se prikrivaju odbijanjem pristupa informacijama koje bi trebale biti dostupne; (c) samo nezakonito odbijanje pristupa informacijama kao zasebnu nepravilnost u radu.

2. Sažet pregled relevantnih međunarodnih instrumenata i usporednih modela

U uvodnom dijelu rada analizirali smo važnost dostupnosti podataka za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. Stoga je u pregled međunarodnih instrumenata relevantnih za temu rada potrebno uvrstiti odredbe o pravu na slobodu mišljenja i izražavanja. Osim već citiranih čl. 19. Opće deklaracije i čl. 19. Međunarodnog pakta, riječ je o sljedećim odredbama: toč. VII. Završnog akta Konferencije o sigurnosti i suradnji u Europi (1975); toč. 7.8, 9.1, 10.1. i 26. Dokumenta Kopenhagenskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (1990); toč. 26, 26.1. i 26.2. Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (1991).

Europska konvencija uređuje pravo na slobodu izražavanja u čl. 10³⁶. Za temu ovog rada relevantno je i stajalište Europskog suda za ljudska

³⁶ Tri su temeljna elementa zaštite prava na slobodu izražavanja i informiranja, navodi Goranić: pravo na slobodnu komunikaciju poruke, pravo na primanje informacije te pravo na slobodno cirkuliranje nositelja informacije bez obzira na državne granice - Goranić (1999), 42.

Ograničenja slobode izražavanja utvrđena su u čl. 10. st. 2. Europske konvencije. Da bi se moglo odrediti pojedino ograničenje slobodi izražavanja, potrebno je ispuniti tri kumulativna uvjeta: (a) određenost zakonom; (b) legitimni cilj (interesi državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, sprečavanje nereda ili zločina, zaštita zdravlja ili morala, zaštita ugleda ili prava drugih, sprečavanje odavanja povjerljivih informacija, očuvanje autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti); (c) neophodnost u demokratskom društvu.

prava, iznijeto u slučaju *Leander protiv Švedske*, iz kojeg slijedi da sloboda primanja informacija prema čl. 10. u osnovi zabranjuje vladi da ograniči nekoj osobi primanje informacija koje mu drugi žele ili su možda slobodni mu dati. Članak 10, u uvjetima koji postoje u ovom slučaju³⁷, ne daje pravo pristupa pojedincu podacima o njegovom osobnom položaju, niti stvara obvezu vladi da izruči takve informacije pojedincu. U okviru odredaba o pravu na pošteno suđenje (čl. 6. st. 1. Europske konvencije) propisano je da se presuda mora izreći javno, ali se javnost može isključiti iz cijele rasprave ili njezina dijela³⁸.

Prema Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 428 (1970), postoji i odgovarajuća obveza javnih vlasti da učine dostupnim informacije koje su važne za javni interes u razumnim granicama i obveza masovnih medija da daju potpunu i opću informaciju o javnim pitanjima³⁹. Iz Konvencije proizlaze dvije temeljne obveze države: pasivna (uzdržati se od restriktivnog djelovanja na slobodu širenja informacija) i aktivna (djelovanje kako bi se osigurao i olakšao slobodan protok informacija).

Preporuka Vijeća Europe o pristupu informacijama koje drže javne vlasti (*Council of Europe Recommendation No. R/81/ 19 of the Committee of Ministers of Member States on the Access to Information Held by Public Authorities*; 1981)⁴⁰ sadrži sljedeća načela: (1) pravo dobivanja informacije koju drži javna vlast (osim zakonodavne i sudbene vlasti); (2) djelotvornost sredstava kojima se osigurava pristup; (3) za pristup

³⁷ Riječ je bila o zahtjevu kandidata, kojem je odbijena molba za primitak u državnu službu zbog neudovoljavanja sigurnosnim kriterijima, da mu se omogući uvid u vladin spis o njemu - Gomien (1996), 97.

³⁸ Isključenje javnosti moguće je zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kada to traže interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka ili u opsegu koji je, po mišljenju suda, bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

³⁹ Cit. prema: Goranić (1999), 42.

⁴⁰ Cit. prema: *Press Law and Practice* (1993), 303-304.

Posebno je pitanje dostupnosti informacija u vrijeme rata. Uloga medija u vrijeme rata osobito je važna, jer mogu iznijeti na vidjelo povrede temeljnih prava. Međunarodni standardi jasno zahtijevaju da se za vrijeme sukoba i napetosti uvode samo posve iznimna ograničenja prava na slobodu izražavanja, koja moraju biti propisana zakonom. I u takvo vrijeme novinarima treba dozvoliti barem minimalan (tj. fizički) pristup informacijama - Bošnjak (1998), 153.

informaciji nije potreban neposredni pravni interes tražitelja u odnosnoj stvari; (4) jednakost u dostupnosti; (5) primjena samo onih ograničenja pristupa koja su u demokratskom društvu potrebna radi zaštite legitimnih javnih interesa; (6) odlučivanje o pristupu u razumnom roku; (7) obrazlaganje odbijanja pristupa; (8) mogućnost ponovnog razmatranja svake uskrate pristupa.

Deklaracijom Ministarskog odbora Vijeća Europe (1982)⁴¹ države članice obvezuju se slijediti otvorenu politiku informiranja javnosti, uključujući dostupnost informacija, da bi se pojedincu pomoglo razumjeti politička, društvena, ekonomska i kulturna pitanja i da bi o njima mogao slobodno raspravljati.

U vezi s dostupnošću podataka o okolišu donijeta je posebna Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša (1998)⁴².

2.1. Zelena knjiga Europske komisije

Zelena knjiga o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu (*Green Paper on Public Sector Information in the Information Society*; 1998; u nastavku teksta: Zelena knjiga), izdana od Europske komisije, ističe temeljnu ulogu koju informacije javnog sektora imaju za funkcioniranje zajedničkog tržišta i slobodno kretanje robe, usluga i ljudi - bez brzo dostupnih upravnih, zakonodavnih, financijskih i ostalih

⁴¹ Cit. prema: Alaburić-Havkić-Marijan (1998), 146-147.

Dominick navodi da mediji imaju sljedeće društvene funkcije: nadzor, tumačenje, povezivanje različitih dijelova društva, prenošenje vrijednosti (funkcija socijalizacije) te zabava - Dominick (1993), 33 i dalje.

⁴² Informacijom o okolišu, prema Konvenciji, smatra se svaka informacija u vezi sa: stanjem sastavnica okoliša; čimbenicima kao što su tvari, energija, buka i zračenje te mjerama donijetim u vezi s njima; stanjem ljudskog zdravlja, uvjetima života, kulturnim lokalitetima i izgrađenim objektima, u mjeri koliko na njih utječu sastavnice okoliša i mjere donijete u vezi s njima. Određeno je opće pravo pristupa te njegova ograničenja, kao i postupak ostvarivanja prava pristupa - Sarvan (2001).

javnih informacija ekonomski subjekti ne mogu donositi posve informirane odluke.⁴³ Nedostatak transparentnosti na ovom području prvenstveni je razlog praktičnih teškoća u ostvarivanju prava iz Osnivačkih ugovora. Dostupnost informacija bitna je za pokretljivost zaposlenika, studenata i umirovljenika unutar Europske unije, olakšava korištenje prednosti zajedničkog tržišta, kao i učinkovito sudjelovanje građana u izgradnji Europske unije, pogoduje procesu europskih integracija (Unija postaje bliža građanima) i olakšava pristup informacijama o drugim državama članicama.⁴⁴ Diskusiju o informacijama javnog sektora potrebno je promatrati u kontekstu nastajućega informacijskog društva⁴⁵. Nove komunikacijske i informacijske tehnologije brzo mijenjaju način rada javnih tijela. Taj se proces često naziva *elektroničkom vladom*.⁴⁶

⁴³ Toč. 1. U uvodnom dijelu Zelene knjige iznose se i ostali čimbenici važnosti dostupnosti informacija javnog sektora, od kojih donosimo najbitnije: problem nije u tome da države članice trebaju proizvoditi više informacija, nego da već dostupne informacije budu jasnije i dostupnije (toč. 2); problem dostupnosti javnih informacija predstavlja izazov pravima građana utvrđenima u Ugovoru o Europskoj zajednici (toč. 5); navedena tema važna je i u okviru procesa proširivanja Europske unije (toč. 7).

U pogledu aktivnosti u razdoblju prije pripreme Zelene knjige navodimo nekoliko primjera: u svojoj rezoluciji o Akcijskom planu Komisije za informacijsko društvo, Europski parlament je u rujnu 1996. godine zatražio da novi oblici elektroničke distribucije budu iskorišteni za širenje javnih informacija svim državljanima Europske unije; u listopadu iste godine u rezoluciji Industrijskog vijeća o novim političkim prioritetima u informacijskom društvu od država članica zatraženo je da poboljšaju pristup javnim informacijama; pristup informacijama bila je jedna od prioritetnih tema ministarske deklaracije na Konferenciji o globalnim informacijskim mrežama (Bonn, srpanj 1997. godine); u okviru nevladinih organizacija, s Foruma informacijskog društva (Beč, studeni 1998. godine) također je upućen snažan zahtjev za pristupom javnim informacijama - Zelena knjiga, Aneks 2, toč. 1.

⁴⁴ Zelena knjiga, toč. I.1.12, 15, 17, 19, 20, i 24. Za poslovanje su najvažnije informacije upravne naravi, ali i dio neupravnih (statistički, financijski i zemljopisni podaci). Primjeri relevantnih informacija su i one o javnim nabavama i patentima. Nedostupnost informacija javnog sektora može rezultirati nedovoljnom konkurentnošću - *ibid.*, toč. I.2.25, 26, 28, 31, 33, i 34.

⁴⁵ Informacijsko je društvo ono u kojem su informacije i znanje, ako se praktično iskoriste, odlučujući činitelji gospodarskog i ostalog društvenog života - *Ekonomski leksikon* (1995), 320.

⁴⁶ Zelena knjiga, toč. II.47. i II.1.48: Funkcije usluga elektroničke vlade mogu se podijeliti u tri glavne skupine: (1) *informacijske usluge* (pribavljanje pojedinih informacija na zahtjev, npr. informacije o zapošljavanju i stanovanju, vodiči kroz upravne postupke, javni registri, politički programi, propisi); (2) *komunikacijske usluge* (interakcija s građanima, skupinama i pravnim osobama, npr. diskusije o pojedinim pitanjima, kontaktiranje upravnih službenika ili političara putem elektroničke pošte); (3) *transakcijske usluge* (pribavljanje proizvoda ili pružanje usluga, npr. rezerviranje karata, elektronički podnesci, ispitivanja javnog mnijenja, referendum, izbori) - *ibid.*, toč. II.1.51.

Ugovorom iz Amsterdama utvrđeno je pravo državljana Europske unije na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije⁴⁷ (načelo transparentnosti).

Zelena knjiga obrađuje i definiranje informacija javnog sektora, vrste informacija te uvjete za pristup informacijama⁴⁸.

Tri su glavna pristupa definiranju javnog sektora:

1. *funkcionalni* - tijela s državnim ovlastima ili zadaćama javne službe;
2. *legalistički (institucionalni)* - tijela za koja je u relevantnim propisima izričito određeno da imaju karakter javnog sektora;
3. *financijski* - sva tijela koja se financiraju pretežito iz javnih fondova, a ne djeluju prema tržišnim pravilima.

Uporaba novih tehnologija, među inim, omogućava integriraniji oblik pribavljanja informacija i usluga, na jednom mjestu (tzv. *one stop service* ili *one stop shopping*), namjesto obraćanja većem broju javnih tijela - *ibid.*, toč. II.2.10.

Prethodna razmatranja upućuju na potrebu investiranja u infrastrukturu koja omogućava opći pristup elektroničkim mrežama, ali i investiranja u stjecanje vještina potrebnih za korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije - *ibid.*, toč. II.3. 15. i 16.

E-government je globalni pokret reformi započet devedesetih godina koji potiče vladu i sve koji s njom rade na korištenje Interneta za djelotvornije pružanje i primanje usluge i podršku. *e-government* rješenje pokriva sljedeće scenarije: vlada-prema-gradaninu (*government-to-citizen* ili *G2C*); vlada-prema-tvrtki (*government-to-business* ili *G2B*); vlada-prema-vladi (*government-to-government* ili *G2G*). Sljedeći su procesi pokriveni *e-government* rješenjem: kreiranje elektroničkog tržišta i portala; omogućavanje elektroničkih usluga; integracija tradicionalnih procesa i sustava; upravljanje odnosima s građanima i tvrtkama; administracija i arhiviranje elektroničkih zapisa; integracija pozadinskih sustava. Za samu vladu *e-government* rješenje predstavlja veliki potencijal u poboljšanju kvalitete usluge, stimuliranju trgovine i industrije te internom smanjenju troškova - Jardas (2001), 31-33.

⁴⁷ Novi čl. 191a Ugovora o Europskim zajednicama:

1. Svi državljani Unije te sve fizičke i pravne osobe s prebivalištem odnosno sjedištem ili registriranim uredom u državi članici imaju pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, prema načelima i uvjetima propisanim u stavcima 2. i 3.

2. Opća načela i ograničenja prava na pristup dokumentima na temelju javnih ili privatnih interesa odredit će Vijeće, prema postupku određenom u članku 189b, u roku od dvije godine od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama.

3. Svako od prethodno navedenih tijela pravilnikom će propisati posebne odredbe u vezi s pristupom svojim dokumentima

Ugovorom iz Amsterdama uvedena je i obveza javnog glasanja na sjednicama Vijeća, kada Vijeće djeluje u okviru svoga zakonodavnog djelokruga.

⁴⁸ Toč. III.1.20. i 21, III.1.1-5, III.2.6-9, III.2.1-7.

U svim pristupima obuhvaćena su javna tijela svih razina, a isključene tvrtke u državnom vlasništvu koje djeluju prema tržišnim pravilima te subjekti privatnoga i trgovačkog prava.

Informacije javnog sektora moguće je klasificirati prema različitim mjerilima na⁴⁹:

- a) *upravne* (odnose se na djelovanje javne vlasti; dalje se mogu podijeliti na informacije temeljne važnosti za funkcioniranje demokracije - npr. propisi, sudske odluke, te na informacije koje nemaju navedeni temeljni karakter) i *neupravne* (odnose se na *vanjski svijet*, a prikupljene su obavljanjem javnih zadaća - npr. zemljopisne informacije);
- b) *informacije važne za opću javnost* i *informacije važne za osobe s neposrednim interesom*;
- c) prema tržišnom mjerilu, informacije se mogu podijeliti s obzirom na njihovu ekonomsku vrijednost.

Neprijeporno je da pravo pristupa informacijama ne može biti neograničeno, niti bezuvjetno. Velika većina nacionalnih zakonodavstava kao uvjet za pristup ne propisuje postojanje posebnog interesa podnositelja zahtjeva. Sljedeće su glavne skupine ograničenja:

1. ograničenja prava pristupa:

- 1.1. državni interes (npr. nacionalna sigurnost, javni poredak, ekonomski interesi, međunarodni odnosi),
- 1.2. interes treće strane (npr. u vezi s privatnošću, intelektualnim vlasništvom, poslovnim tajnama),
- 1.3. zaštita postupka donošenja odluka,
- 1.4. izbjegavanje nerazmjernih troškova ili radnog opterećenja upravnog osoblja;

⁴⁹ Navedena razlikovanja informacija važna su sa stajališta tretiranja pojedinih tipova informacija, primjerice kod naplaćivanja pristupa, autorskih prava ili u vezi sa zaštitom podataka.

2. ograničenja sa stajališta vremena (rokovi odgovora), količine i formata (radi uravnoteženja potrebe za jeftinim pristupom s jedne, odnosno izbjegavanja pretjeranog opterećenja javnih tijela, s druge strane).

Modeli naplaćivanja pristupa informacijama u velikoj se mjeri razlikuju između država članica Europske unije. Prilikom odabira modela naplaćivanja u obzir je potrebno uzeti sljedeće čimbenike: (a) cijene moraju biti takve da svima omogućuju pristup (informacije koje su bitne za ostvarivanje demokratskih prava građana trebale bi u pravilu biti besplatne); (b) potencijal korištenja informacija (razumno naplaćivanje prihvatljivo je kod informacija koje se mogu komercijalno koristiti); (c) ravnopravnu tržišnu utakmicu.

Dio komercijalno zanimljivih informacija u posjedu javnog sektora osobne je naravi. Pristup takvim podacima može biti koristan privatnom sektoru iz marketinških, istraživačkih i drugih razloga. U takvim slučajevima pravo na informaciju mora biti uravnoteženo s pravom na privatnost.⁵⁰

2.2. Pravo na informacije javnog sektora u Sjedinjenim Državama

Sjedinjene Države imaju duže iskustvo aktivne politike prema informacijama javnog sektora nego Europska unija. Zakon o slobodi informiranja (*Freedom of Information Act*⁵¹, u nastavku teksta: FOIA), usvojen 1966. godine, sadrži sljedeće ključne elemente:

a) obvezu svih saveznih tijela da u Saveznom registru objavljuju upute javnosti o pribavljanju informacija, podnošenju zahtjeva i pravilima postupka;

⁵⁰ Zelena knjiga, toč. III.7.17.

⁵¹ 5 U.S.C. 552.

- b) obvezu svih saveznih tijela da javnom uvidu i umnožavanju učine dostupnima konačne odluke u predmetima, političke izjave, priručnike za osoblje koji se tiču javnosti, kopije spisa;
- c) omogućavanje pristupa bez odgode, u obliku koji zahtijeva stranka (ako se tražene informacije mogu reproducirati u tom obliku);
- d) odlučivanje o prethodnim vrstama zahtjeva u roku od 20 dana, uz mogućnost žalbe čelniku odnosnog tijela, koji o žalbi mora odlučiti u roku od 20 dana;
- e) obvezu svakoga saveznog tijela da donosi propise o pristojbama, u skladu sa smjernicama direktora Ureda za upravljanje i proračun⁵²;
- f) nadležnost saveznih okružnih sudova za odlučivanje o prizivu u povodu odbijanja pristupa (nakon iscrpljivanja opisanoga instancijskog postupka unutar upravnog tijela), uz teret dokaza na javnom tijelu;
- g) obvezu svih kolegijalnih saveznih tijela da javnom uvidu učine dostupnima zapisnik o konačnom glasovanju svakog člana tijela;
- h) ograničenja općeg prava pristupa⁵³:

⁵² Prema FOIA, kada se informacije traže zbog komercijalnih razloga (1), pristojbe moraju biti ograničene na razumne standardne troškove nalaženja, umnožavanja i razgledanja. Kada se informacije ne traže zbog komercijalnih razloga, a tražitelj je obrazovna ili nekomercijalna znanstvena ustanova ili novinar (2), pristojba je ograničena na troškove umnožavanja. U ostalim slučajevima (3) pristojba je ograničena na troškove nalaženja i umnožavanja.

Pristup može biti besplatan ili uz plaćanje pristojbe manje od prethodno navedenih ako je objavljivanje informacija u javnom interesu radi bitnog doprinosa javnom razumijevanju djelatnosti javnog tijela, a nije prvenstveno u komercijalnom interesu tražitelja. Pristojbe se ne naplaćuju ako troškovi njihove naplate nadmašuju iznos pristojbe, niti kod nekomercijalnih zahtjeva (pod 2/ i 3/) za prva dva sata nalaženja informacije, odnosno za prvih stotinu stranica umnožavanja.

⁵³ Dostupan je svaki *razumno odvojni* dio nedostupnog dokumenta, nakon brisanja nedostupnog dijela. Pritom treba biti naznačena količina izbrisanih informacija, osim ako bi i ta naznaka ugrožavala interese zaštićene odredbama o ograničenju pristupa. Ako je tehnički moguće, izbrisane informacije bit će naznačene na onim mjestima u dokumentu na kojima su se nalazile prije brisanja.

Ograničenja propisana u FOIA ne mogu biti temelj za uskraćivanje informacija Kongresu.

1. dokumenti koji su prema kriterijima propisanim u izvršnoj naredbi zakonito određeni tajnima u interesu nacionalne sigurnosti ili vanjske politike,
 2. dokumenti koji se odnose isključivo na unutarnja pravila postupanja osoblja,
 3. dokumenti posebno izuzeti od dostupnosti drugim zakonom,
 4. trgovačke tajne te povjerljive trgovačke i financijske informacije,
 5. osobni, medicinski i slični dokumenti čije bi otkrivanje nedvojbeno bilo protupravno narušavanje privatnosti,
 6. dokumenti i informacije prikupljeni za potrebe provedbe zakona, ali samo u mjeri u kojoj bi se u slučaju njihove dostupnosti: (a) moglo osnovano očekivati ometanje postupka, (b) pojedinu osobu lišilo prava na pošteno suđenje, (c) moglo osnovano očekivati protupravno narušavanje privatnosti, (d) moglo osnovano očekivati otkrivanje identiteta povjerljivog izvora, (e) otkrile istražne metode postupanja, (f) moglo osnovano očekivati ugrožavanje života ili zdravlja pojedine osobe,
 7. dokumenti u vezi s nadzorom financijskih institucija,
 8. geološke i geofizičke informacije i podaci;
- i) sva savezna tijela podnose godišnje izvješće državnom odvjetniku Sjedinjenih Država⁵⁴;

⁵⁴ Izvješće sadrži podatke o broju i razlozima odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, broju žalbi i njihovim ishodima te o razlozima odbijanja žalbi, broju primljenih zahtjeva i prosječnom trajanju njihove obrade, ukupnom iznosu naplaćenih pristojbi, broju službenika koji obrađuju zahtjeve te ukupne troškove obrade. Izvješće obuhvaća i popis posebnih zakona koje ovlašćuju to tijelo na odbijanje zahtjeva za pristup.

Svako tijelo dužno je svoje izvješće učiniti dostupnim javnosti putem kompjutera ili drugoga elektroničkog sredstva. Državni odvjetnik SAD-a dužan je sva izvješća učiniti dostupnima javnosti putem elektroničkih sredstava na jednome mjestu te o tome obavijestiti predsjednike i odgovarajuće rangirane oporbene (manjinske) članove Odbora za Vladinu reformu i nadzor Zastupničkog doma te senatskog Odbora za Vladine poslove i pravosuđe.

- j) čelnici saveznih tijela dužni su pripremiti i na zahtjev učiniti dostupnima upute podnositeljima zahtjeva.

2.3. Povjerenik za informacije u Kanadi

Kanadski model reguliranja dostupnosti informacija javnog sektora, propisan u Zakonu o pristupu informacijama (*Access to Information Act*⁵⁵), zanimljiv je zbog uloge povjerenika za informacije. Stranka koja smatra da su joj povrijeđena prava na pristup informacijama propisana Zakonom može podnijeti pritužbu povjereniku za informacije. Povjerenik upućuje čelniku tijela za koje podnositelj smatra da mu je povrijedilo pravo na pristup obavijest kojom najavljuje namjeru istraživanja pritužbe, a čelnik tijela ga izvješćuje postoji li u tom predmetu i zainteresirana treća strana. Istraga je povjerljive naravi, a u njoj povjerenik ima sljedeće ovlasti: pozivati osobe radi davanja iskaza; pribavljati dokaze; prihvaćati dokaze koje smatra prikladnima, bez obzira na to je li riječ o dokazima prihvatljivima na sudu; ulaziti u prostorije javnih tijela, razgovarati sa svim osobama u njima, obaviti uvid i kopirati sve dokumente koji se nalaze u prostorijama. Ako nakon istrage zaključi da je pritužba osnovana, povjerenik upućuje čelniku tijela izvješće i preporuke, s naznakom mjera koje smatra potrebnima. Povjerenik ujedno određuje rok u kojem ga je čelnik tijela dužan izvijestiti što je poduzeto slijedom povjerenikovih preporuka, odnosno o razlozima zbog kojih po njima nije postupljeno. Nakon primitka izvješća čelnika tijela, odnosno nakon isteka roka za podnošenje izvješća, povjerenik o poduzetom obavješćuje podnositelja pritužbe i zainteresiranu treću stranu. Nakon okončanja postupka u povodu pritužbe povjereniku, podnositelj pritužbe,

⁵⁵ 1980-81-82-83, c. 111. I kanadski Zakon prihvaća model općeg pristupa informacijama javnog sektora. Ograničenja su posebno navedena u Zakonu i podudaraju se s ograničenjima u većini zakonodavstava demokratskih zemalja.

zainteresirana treća strana ili povjerenik (uz podnositeljev pristanak) mogu Saveznom sudu podnijeti zahtjev za reviziju odluke o odbijanju pristupa. Sudu su, kao i povjereniku, dostupne sve informacije javnih tijela, bez obzira na njihovu tajnost. Teret dokaza u sudskom postupku na javnom je tijelu. Radi zaštite tajnosti podataka rasprave mogu biti zatvorene za javnost, a moraju biti ako je riječ o informacijama u vezi s vanjskim poslovima ili obranom. Sud donosi odluku o tome hoće li se dopustiti pristup spornim informacijama.

2.4. Sažetak usporednih modela

Postoji li ustavno ili drugo pravo koje utvrđuje pravo javnosti na pristup informaciji javnog sektora ili ne, odnosno je li propisana predmnijeva opće dostupnosti takvih informacija (osim u slučajevima posebno propisanih ograničenja), jest kriterij koji dijeli dvije glavne skupine zakonodavstava na području pristupa informacijama. U prvu skupinu ulaze države s izričitim ustavnim jamstvom pristupa informaciji (npr. Austrija, Nizozemska, Švedska), sa zakonski uređenom predmnijevom dostupnosti (npr. Sjedinjene Države, Francuska, Norveška) te s pravom pristupa ograničenim na novinare (npr. Njemačka, u kojoj je navedeno pravo izvedeno iz ustavnog prava na slobodu medija). Uobičajeni primjer iz druge skupine je Ujedinjeno Kraljevstvo.⁵⁶

Tri su glavne varijante tijela kojem se može obratiti stranka kojoj je odbijen zahtjev za pristupom podacima: posebno tijelo (npr. Komisija za pristup upravnim dokumentima u Francuskoj), sudovi (Australija) ili viši hijerarhijski stupanj u okviru upravnog tijela koje odlučuje o zahtjevu (Njemačka).⁵⁷

⁵⁶ *Press Law and Practice* (1993), 274-275.

⁵⁷ *Ibid.*, 275-276.

2.5. Javnost sastanaka

Zasebnu cjelinu povezanu s temom ovog rada čini javnost (otvorenost), odnosno tajnost (zatvorenost) sastanaka na kojima se donose bitne odluke. U politici općenito vrijedi da se, osim u slučaju nepredviđenog razvoja događaja, na javnim, formalnim sastancima najčešće potvrđuju odluke koje su u stvarnosti već donijete na nekom od nejavnih i neformalnih okupljanja uoči sastanka. Hoće li i na javnom sastanku sve proći *glatko*, najčešće ovisi o stupnju stvarnog utjecaja aktera koji su obavili neformalnu pripremu. Stoga je sve aktualnije pitanje transparentnosti cijelog procesa političkog odlučivanja, dakle i njegove *predformalne* i *predjavne* faze. Reguliranje javnosti sastanaka vjerojatno nikad neće uspjeti skinuti veo sa svih političkih *preddogovora*. To je faktički nemoguće, a i prijeporne je poželjnosti sa stajališta normalnog funkcioniranja politike. Tim je, međutim, zanimljivije pitanje koji i koliki segment netransparentne faze odlučivanja može biti podvrgnut javnom uvidu putem formalne regulacije.⁵⁸ Za ovo razmatranje zanimljiv je američki Zakon o Vladi pod sunčanom svjetlošću (*Government in the Sunshine Act*⁵⁹). Zakon regulira sastanke kolegijalno vođenih tijela, ako većinu članova kolegijalnog vodstva imenuje predsjednik na prijedlog ili uz pristanak Senata, kao i svih ustrojstvenih jedinica nadležnih za postupanje u ime tijela. Glavni elementi Zakona su sljedeći:

- a) svi sastanci su javni u svome cijelom trajanju, osim u slučajevima koje propisuje Zakon⁶⁰;
- b) javnost se, u slučajevima koje propisuje Zakon, može isključiti ako za to glasuje većina svih članova tijela;

⁵⁸ Rajko (2000a), 10-11.

⁵⁹ 5 U.S.C. 552b.

⁶⁰ Razlozi za isključenje javnosti u najvećem se dijelu podudaraju s ograničenjima opće dostupnosti podataka propisanim u FOIA.

- c) odluka mora biti javno dostupna u roku od jednog dana od glasovanja o isključenju javnosti (uključujući podatke o glasovanju svakog člana tijela), a u slučaju donošenja odluke o isključenju javnosti, u istom roku mora javno biti dostupno pismeno obrazloženje odluke te popis osoba čija se prisutnost sastanku očekuje;
- d) najmanje jedan tjedan prije svakog sastanka tijelo je dužno javno objaviti vrijeme, mjesto i temu sastanka, hoće li biti otvoren za javnost te ime i telefonski broj službenika zaduženog za davanje odgovora na pitanja o sastanku⁶¹;
- e) tijelo je dužno čuvati transkripte sa zatvorenih sastanaka;
- f) svako tijelo dužno je donijeti provedbene propise, koji se mogu osporavati pred saveznim okružnim sudom Distrikta Columbia;
- g) okružni savezni sudovi ovlašteni su narediti postupanje prema odredbama Zakona, pri čemu je teret dokaza na tuženom tijelu;
- h) svako tijelo dužno je podnositi godišnje izvješće Kongresu⁶².

2.6. Dostupnost podataka prema aktima nekih međunarodnih sudišta

U nastavku donosimo kratak osvrt na odredbe važne za dostupnost podataka u aktima triju međunarodnih sudišta: Europskog suda za ljudska prava, Međunarodnog suda za kazneni progon osoba odgovornih za teška kršenja međunarodnoga humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije (Haškog tribunala) te (budućega) Međunarodnog kaznenog suda.

⁶¹ Sastanak može biti sazvan i u kraćem roku, o čemu se odluka donosi većinom glasova svih članova tijela. U tom se slučaju navedeni podaci o sastanku objavljuje što je prije moguće.

⁶² Izvješće, među inim, sadrži podatke o ukupnom broju javnih odnosno zatvorenih sastanaka, razloge za isključivanje javnosti te opise svih sudskih postupaka pokrenutih protiv tijela.

Rasprave Europskog suda za ljudska prava su javne, ako Sud iznimno ne odluči drukčije (čl. 40. st. 1. Europske konvencije⁶³). Razlozi za isključenje javnosti propisani su u pravilu 33. st. 2. Poslovnika Europskog suda za ljudska prava⁶⁴: interes morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, interesi maloljetnika, zaštita privatnog života stranaka ili u mjeri u kojoj je to, po mišljenju vijeća, nužno potrebno u posebnim okolnostima kad bi javnost štetila interesima pravde. Nakon registracije zahtjeva, svi dokumenti položeni u Tajništvu, osim onih koji su položeni u okviru pregovora o prijateljskom rješenju, dostupni su javnosti, osim ako predsjednik vijeća ne odluči drukčije - zbog jednakih razloga kao i kod isključenja javnosti s rasprave (pravilo 33. st. 3. Poslovnika). Dokumenti položeni kod tajnika dostupni su javnosti, ako predsjednik Suda ne odluči drukčije (čl. 40. st. 2. Europske konvencije). Na zahtjeve za informacijama koje se tiču Suda odgovara tajnik, pridržavajući se dužnosti diskrecije (pravilo 17. st. 3. Poslovnika).

Statut Međunarodnog suda za kazneni progon osoba odgovornih za teška kršenja međunarodnoga humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije⁶⁵ u čl. 22. određuje da Sud u Pravilniku o postupku i dokazima osigurava zaštitu žrtava i svjedoka, među inim, vođenjem postupka *in camera* i zaštitom identiteta žrtve. Preciznije odredbe relevantne za pitanje (ne)dostupnosti podataka sadrži Pravilnik o postupku i dokazima⁶⁶: (a) javnost postupaka pred sudskim vijećem, uz mogućnost isključenja javnosti zbog javnog reda ili morala, sigurnosti, zaštite ili neotkrivanja identiteta žrtve ili svjedoka ili zaštite interesa pravde (pravila 78. i 79); (b) dostupnost upisnika

⁶³ Odredbe o Europskom sudu za ljudska prava u Europsku su konvenciju uvrštene člankom 1. Protokola 11. o preinaci kontrolnog mehanizma ustanovljenog Konvencijom (1994) - Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN Međunarodni ugovori 18/97).

⁶⁴ Odluka o objavi Poslovnika Europskog suda za ljudska prava (NN Međunarodni ugovori 7/00).

Poslovnik je stupio na snagu 1. studenoga 1998.

⁶⁵ Statut prema: Josipović (2000), 387-396.

⁶⁶ Pravilnik prema: *ibid.*, 397-450.

javnosti (pravilo 36)⁶⁷; (c) mogućnost objavljivanja cijelog zapisnika zatvorene sjednice ili njegova dijela kad razlozi za njegovo neobjavlivanje više ne postoje (pravilo 81/B/); (d) odredbe o naredbama upućenim državama za predaju dokumenata i njihovu osporavanju od strane država (pravilo 54.bis); (e) odredbe o javnosti odnosno tajnosti optužnice (pravila 52. i 53). Na tajnost podataka koje mu je povjerio klijent branitelj je obavezan člankom 8. Kodeksa profesionalne etike branitelja pred Sudom⁶⁸, dok je povjerljivost jedna od obaveza tumača i prevoditelja prema Etičkom kodeksu tumača i prevoditelja zaposlenih pri Sudu (čl. 7)⁶⁹.

Rimski statut Međunarodnoga kaznenog suda⁷⁰ propisuje: (a) javno suđenje, uz mogućnost isključenja javnosti radi zaštite žrtava ili svjedoka, odnosno zaštite povjerljivih i osjetljivih obavijesti (čl. 64. st. 7); (b) obvezu Suda da poštuje povlastice tajnosti i povjerljivosti u dokaznom postupku (čl. 69. st. 5); (c) prava države u vezi sa zaštitom podataka važnih za nacionalnu sigurnost (čl. 72, čl. 93. st. 4. i čl. 99. st. 5); (d) suglasnost osobe od koje potječu povjerljive isprave ili obavijesti, dostavljene Sudu u povjerenju, za njihovo otkrivanje (čl. 73); (e) ovlasti Predraspravnog vijeća (čl. 57. st. 3. toč. c/) i Raspravnog vijeća (čl. 64. st. 6. toč. c/) radi osiguranja povjerljivih obavijesti; (f) odredbe o povjerljivosti komuniciranja (čl. 18. st. 1, čl. 19. st. 11, čl. 68. st. 6, čl. 83. st. 3. i 4, čl. 93. st. 8. toč. a/ i b/, čl. 106. st. 3).

⁶⁷ Za vođenje upisnika zadužen je tajnik, a u upisnik se unose pojedinosti svakog predmeta koji se vodi pred Sudom, osim ako postoji uputa za rad ili naredba suca ili vijeća o neobjavlivanju pojedinog podatka.

⁶⁸ Kodeks prema: Josipović (2000), 473-484.

⁶⁹ Etički kodeks prema: *ibid.*, 585-592.

⁷⁰ Zakon o potvrđivanju Rimskog statuta Međunarodnoga kaznenog suda - NN Međunarodni ugovori 5/01.

3. Aktualno hrvatsko zakonodavstvo i praksa

3.1. Ustavna razina

Za temu ovog rada relevantne su sljedeće odredbe Ustava Republike Hrvatske⁷¹:

- čl. 38. (jamstvo slobode mišljenja i izražavanja misli; obuhvat slobode: sloboda tiska i drugih sredstava priopćavanja, sloboda govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja; zabrana cenzure i pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji; pravo na ispravak);
- čl. 37. (jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka; zakonsko uređivanje prikupljanja, obrade i korištenja osobnih podataka bez privole ispitanika te zaštite podataka i nadzora nad djelovanjem informatičkih sustava u državi; zabrana uporabe osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja);
- čl. 83. (javnost sjednica Hrvatskog sabora);
- čl. 119. (javnost sudskih rasprava i razlozi za isključenje javnosti);
- čl. 16. (ograničavanje sloboda i prava - samo zakonom, radi zaštite slobode i prava drugih ljudi te pravnog poretka, javnog morala i zdravlja⁷²; razmjernost ograničenja slobode ili prava naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju).

U već citiranom čl. 38. Ustava RH određeno je što "osobito obuhvaća" sloboda izražavanja misli. Pravo na pristup informaciji izrijekom je priznato samo novinarima i smješteno u poseban (treći stavak

⁷¹ NN 41/01 - pročišćeni tekst.

⁷² Način korištenja Ustavom zajamčenim slobodama i pravima nije prepušten volji pojedinca: ustavna prava razraduju se zakonima, koji nasuprot interesu pojedinca moraju osigurati jednaku zaštitu interesa drugih te interesa zajednice i države. U biti svako pravno uređivanje znači sužavanje apstraktno zamišljene apsolutne slobode pojedinaca. Politička zajednica stvara se da bi istodobno osigurala sigurnost i slobodu. Jedno od toga može ponekad biti na štetu drugoga - Sokol - Smerdel (1995), 72-73.

članka), dok je spomenuto egzemplifikativno određenje slobode izražavanja misli sadržano u drugom stavku. Stoga su kod odgovora na pitanje tko može biti subjekt prava na pristup informaciji moguće dvije koncepcije: restriktivna (legitimirani su samo novinari) i šira (legitimirani su svi građani).⁷³

Međutim, niti restriktivna koncepcija ne priječi proširivanje prava na pristup informacijama javnog sektora na sve građane i pravne osobe putem zakona (što je jedan od prijedloga u zaključnom dijelu ovog rada).

3.2. Postupovni propisi

Kao što je već navedeno u okviru uvodne analize pravnog konteksta pitanja dostupnosti informacija, na području postupovnih propisa za temu ovog rada osobito su bitne odredbe o razgledanju spisa i o javnosti rasprave⁷⁴.

⁷³ U prilog restriktivnoj koncepciji idu: (a) dikcija čl. 38. Ustava RH (jezično tumačenje); (b) poseban položaj medija u društvu; (c) stajalište Europskog suda za ljudska prava u povodu slučaja *Leander*.

Najvažniji argumenti koju podupiru širu koncepciju jesu ovi: (a) elementi prava na slobodu izražavanja prema čl. 19. Opće deklaracije i čl. 19. Međunarodnog pakta te njihov (prethodno već opisan) odnos spram prava znati; (b) pravila o odnosima građana i uprave, uključujući stajalište da se u dvojbi propisi koji reguliraju ovo područje tumače u korist građana; (c) element Dodatka Preporuci Vijeća Europe (1981), zasad nepreuzet u hrvatskom zakonodavstvu: postojanje posebnog interesa tražitelja informacije u pojedinoj stvari nije pretpostavka za pristup; (d) praktičnopolitička pitanja (novinarima za dolazak do podataka najčešće nije potreban formalan postupak, a izvori njihovih informacija su zaštićeni; prevencija državne samovolje).

Opširnije o objema koncepcijama u: Rajko, Alen, Zaštita prava na pristup informaciji putem ustavne tužbe, *Hrvatska javna uprava*, god. 1. (1999), br. 3. 479-486. i 490-491.

U svakom slučaju, Hrvatska se nalazi u skupini zemalja s propisanom predmnijevom dostupnosti informacija javnog sektora.

⁷⁴ Raščlamba hrvatskih postupovnih propisa obuhvaća naročito sljedeće zakone: Zakon o kaznenom postupku (NN 110/97, 27/98, 58/99 i 112/99 - u nastavku teksta: ZKP), Zakon o parničnom postupku (NN 53/91, 91/92, 112/99 i 88/01 - u nastavku teksta: ZPP), Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96 - u nastavku teksta: ZUP), Zakon o prekršajima (NN 2/73, 5/73, 21/74, 9/80, 25/84, 52/87, 27/88, 43/89, 41/90, 59/90, 91/92, 58/93 i 33/95), Zakon o sudovima za mladež (NN 111/97 i 27/98) i Zakon o zaštiti osoba s duševnim smetnjama (NN 111/97, 27/98 i 128/99).

Pravo razgledanja spisa i obavijesti o tijeku postupka (osim stranaka) imaju osobe: (1) u čijem je to opravdanom interesu (čl. 155. st. 1. ZKP); (2) koje učine vjerojatnim svoj pravni interes (fizičke osobe), odnosno opravdani interes (pravne osobe) (čl. 80. st. 2. ZUP); (3) koje imaju opravdan interes (čl. 150. st. 2. ZPP te čl. 70. Zakona o prekršajima⁷⁵). Liječnička dokumentacija o liječenju osobe s duševnim smetnjama dostupna je isključivo sudu, za potrebe postupka koji je u tijeku⁷⁶.

Presude se izriču javno, osim u kaznenom postupku protiv maloljetnika. U kaznenome, parničnom, upravnom i prekršajnom postupku rasprava je u pravilu javna, uz sljedeće razloge za isključenje javnosti⁷⁷: (1) čuvanje tajne, čuvanje javnog reda (kazneni, parnični i upravni postupak); (2) razlozi morala (parnični, upravni i prekršajni postupak); (3) zaštita osobnoga ili obiteljskog života sudionika u postupku, zaštita probitaka maloljetnika, zaštita sigurnosti i obrane Republike Hrvatske (kazneni postupak); (4) razlozi sigurnosti, ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave, obiteljski odnosi (uprav-

⁷⁵ Kako Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92) ne sadrži odredbe o razgledanju spisa, podredno se, na temelju el. 60. Zakona o upravnim sporovima, odgovarajuće primjenjuje citirana odredba ZPP-a.

⁷⁶ Čl. 18. Zakona o zaštiti osoba s duševnim smetnjama. Ti se podaci mogu dati na službeni zahtjev nadležnog tijela ako su potrebni za ostvarenje zdravstvene, socijalne, obiteljskoppravne ili mirovinske zaštite, samo uz suglasnost osobe o kojoj je riječ, a ako ona nije sposobna dati suglasnost, onda samo ako se osnovano vjeruje da se ta osoba ne bi protivila davanju tih podataka.

Uvid u spis predmeta o posvojenju dozvolit će se punoljetnom posvojičetu, posvojitelju i roditeljima djeteta (osim roditeljima kojima je oduzeta roditeljska skrb te roditeljima koji su pristali da dijete posvoje njemu nepoznati posvojitelji) - čl. 141. Obiteljskog zakona (NN 162/98).

Pravo uvida u državne matice u nazočnosti matičara dozvolit će se osobi na koju se ti podaci odnose ili članovima uže obitelji ili posvojitelju, odnosno skrbniku, a drugoj osobi samo kada ima za to na zakonu zasnovan pravni interes. Uvid u spise i rješenja na temelju kojih je izvršen upis u državne matice dozvolit će se samo onim osobama koje imaju za to neposredan i na zakonu zasnovan pravni interes - čl. 43. Zakona o državnim maticama (NN 96/93).

Uvid u dokumentaciju za nadmetanje (javna nabava) uređen je u čl. 28. st. 1, a uvid u zapisnike i podatke o pregledu, objašnjenju, procjeni, usporedbi i odabiru u čl. 55. st. 2. Zakona o javnoj nabavi (NN 117/01).

⁷⁷ Čl. 142. čl. 293, čl. 349. st. 2. i čl. 367. st. 1. toč. 4. ZKP; čl. 130. st. 2, čl. 307. st. 1. čl. 336. st. 1. i čl. 354. st. 2. toč. 12. ZPP; čl. 150. st. 2. ZUP; čl. 108. st. 4. Zakona o prekršajima; čl. 55. i čl. 83. st. 1. Zakona o sudovima za mladež; čl. 135. st. 2. i čl. 275. Obiteljskog zakona; čl. 35. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (NN 88/01).

ni postupak); (5) opći interesi (prekršajni postupak). U kaznenome i prekršajnom postupku protiv maloljetnika javnost je uvijek isključena, kao i u postupku posvojenja te u sudskim postupcima u kojima se odlučuje o statusnim stvarima. Javnost se može isključiti s onog dijela glavne rasprave u kaznenom postupku protiv pripadnika zločinačke organizacije u kojem se ispituje krunski svjedok. Pri vijećanju i glasovanju u svim postupcima javnost je isključena. Nezakonito isključenje javnosti na glavnoj raspravi apsolutno je bitna povreda kaznenoga i parničnog postupka.⁷⁸

Prema brojnosti kontakata stranaka i pojedinih grana vlasti, a napose u pogledu zahtjeva za pristup informacijama, koji se prema upravnim tijelima upućuju u znatno većoj mjeri negoli prema sudbenoj i zakonodavnoj vlasti, za ostvarivanje prava na informaciju važna su i načela općega upravnog postupka. Riječ je naročito o načelu zakonitosti, načelu zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načelu efikasnosti te načelu pomoći neukoj stranci⁷⁹.

⁷⁸ Kanonsko pravo, u okviru općih odredaba o poslovnom redu sudova (kan. 1470, § 1), propisuje da u sudnici budu prisuni samo oni za koje zakon ili sudac utvrde da su potrebni za odvijanje postupka, osim ako krajevni zakon određuje drukčije - Codex iuris canonici (fontium annotatione auctus) / Zakonik kanonskoga prava (s izvorima) (1989/1996), Libreria editrice Vaticana / Glas Koncila, Vatikan/Zagreb.

⁷⁹ Čl. 4-6. i čl. 14. ZUP. Načelo zakonitosti obvezuje javnu vlast na postupanje u skladu sa zakonom i drugim propisima (npr. odbijanje pristupa informacijama samo u propisanim slučajevima). Načelo zaštite prava građana i javnog interesa sadrži obvezu tijela koje vodi postupak da strankama omogući što lakšu zaštitu i ostvarivanje njihovih prava (uključujući dužnost upozoravanja stranke da ima osnove za ostvarenje nekog prava), ali propisuje i da ostvarivanje tih prava ne bude na štetu drugih osoba, ni u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom (spomenuta *ramoteža* različitih prava i interesa osobito je važna kod pristupa informacijama; npr. odbijanje pristupa osobnim podacima o drugoj osobi). Načelo efikasnosti odnosi se na dužnost efikasnog ostvarivanja prava i interesa građana i pravnih osoba (npr. olakšavanje zakonitog pristupa informacijama odgovarajućim organizacijskim mjerama), a načelo pomoći neukoj stranci obvezuje tijelo da se brine da neznanje ili neukost sudionika postupka ne bude na štetu prava što im po zakonu pripadaju (npr. izdavanje priručnika za stranke, radi lakšeg ostvarivanja prava na informaciju).

3.3. Zaštita tajnosti podataka, prava novinara, zaštita osobnih podataka

Zaštita podataka uređena je Zakonom o zaštiti tajnosti podataka⁸⁰ te pojedinim odredbama u drugim zakonima i podzakonskim aktima⁸¹. Do donošenja provedbenih propisa od strane čelnika javnih tijela i ovlaštenih dužnosnika (čl. 13. ZZTP) primjenjuje se Uredba o utvrđivanju mjerila za određivanje tajnih podataka obrane te posebnim i općim postupcima za njihovo čuvanje⁸².

Prema čl. 28. st. 1. i 2. ZZTP svatko je dužan čuvati državnu, vojnu, službenu, poslovnu ili profesionalnu tajnu, bez obzira na način njihove

⁸⁰ NN 108/96 - u nastavku teksta: ZZTP; Zakonom su propisane vrste tajni (državna, vojna, službena, poslovna i profesionalna), stupnjevi tajnosti (državna tajna, vrlo tajno, tajno, povjerljivo), označavanje tajnosti, definicije pojedinih vrsta tajni (uz egzemplifikativno određivanje podataka koji su državna odnosno vojna tajna), osobe ovlaštene za klasifikaciju, zaštita tajni, dužnost čuvanja tajne i tijelo zaduženo za provjeru tajnosti.

⁸¹ Navodimo nekoliko primjera odredaba ostalih zakona i podzakonskih akata koji propisuju obvezu čuvanja tajni i(li) pojedine podatke proglašavaju tajnima: čl. 27. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01); čl. 89-91. Zakona o sudovima (NN 3/94, 100/96, 115/97, 131/97 i 129/00); čl. 27. st. 4, čl. 74. te čl. 128-131. Zakona o državnom odvjetništvu (NN 51/01); čl. 3. st. 6, čl. 23. st. 2. te čl. 57-59. Zakona o Uredu za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta; čl. 19. Zakona o istražnim povjerenstvima (NN 24/96); čl. 101. Zakona o policiji (NN 129/00); čl. 31. Zakona o službi u oružanim snagama (NN 23/95, 33/95, 105/99 i 128/99); čl. 31. te čl. 147-149. Zakona o obrani (NN 74/93, 57/96, 31/98, 78/99, 16/01 i 27/01); čl. 141. st. 2. Obiteljskog zakona; čl. 159. Zakona o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01 i 82/01); čl. 152. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 1/97, 111/97, 95/00 i 129/00); čl. 51. st. 2. i čl. 65. Zakona o javnoj nabavi; čl. 37. Zakona o javnom bilježništvu (NN 78/93 i 57/96); čl. 14. Zakona o odvjetništvu (NN 9/94); čl. 89. i čl. 155. Zakona o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95, 17/01 i 82/01); čl. 97-99. Zakona o bankama (NN 161/98, 52/00); čl. 10. Zakona o reviziji (NN 90/92); Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka obrane (NN 112/97); Pravilnik o čuvanju službene tajne i o oslobađanju od dužnosti čuvanja službene tajne (NN 11/73 - primjenjuje se u tijelima unutarnjih poslova), čl. 12. st. 1. Pravilnika o kaznenoj evidenciji (NN 25/00).

Obvezu čuvanja tajne kanonsko pravo propisuje, primjerice, u kan. 471,2 (pri preuzimanju službe u biskupijskoj kuriji), kan. 1455, §§ 1 i 2 (suci i sudski pomoćnici dužni su službenu tajnu u kaznenome suđenju te o vijećanju sudaca čuvati uvijek, a u parničnom ako bi iz otkrivanja za stranke mogla nastati šteta), kan. 983 (ispovjedna tajna).

Nepovredivost ispovjedne tajne određena je i u čl. 8. st. 2. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o pravnim pitanjima - NN Međunarodni ugovori 3/97

⁸² NN 70/91. Uredbom su propisana mjerila za utvrđivanje tajnih podataka obrane te obvezne mjere njihove zaštite.

va saznanja, pribavljanja ili stjecanja mogućnosti uvida, a nedvojbeno je da je riječ o tajni.

Radi provjere tajnosti ZZTP (čl. 29-33) određuje ustrojavanje Vijeća za provjeru tajnosti, kao savjetodavnog tijela Hrvatskog sabora. Vijeće je ovlašteno provjeravati klasificiranost određenog podatka te znači li njegovo objavljivanje kršenje ZZTP-a⁸³. Vijeće odlučuje na zahtjev predstavnika medija ili po vlastitoj odluci, ali ne i na zahtjev građana i pravnih osoba izvan medijske sfere. Vijeće čini sedam članova, koje imenuje Hrvatski sabor. Tri člana imenuju se iz medija, vodeći računa o zastupljenosti tiska, radija i televizije. Vijeće izdaje neobvezujuće obavijesti, a može i bez zahtjeva medija izdavati smjernice o pojedinim pitanjima, za koja smatra da su od osobitoga državnog interesa. Vijeće, međutim, još uvijek nije ustrojeno, iako je ZZTP na snagu stupio 31. prosinca 1996!

Analizu ZZTP-a završavamo sažetim pregledom njegovih glavnih nedostataka: (1) definiranje tajne isključivo formalnim elementima⁸⁴; (2) nedovoljno precizirani kriteriji klasifikacije i deklasifikacije⁸⁵; (3) nepostojanje učinkovitoga nadzornog tijela s javnim ovlastima.

⁸³ Iz čl. 29. ZZTP slijedi da se pravo podnošenja žalbe protiv odluke o uskraćivanju informacije odnosi samo na podatke koji su utvrđeni državnom, vojnom ili službenom tajnom, ali ne i druge podatke, koji nisu tajna. U takvim situacijama novinar svoje pravo na pristup informacijama može zaštititi podnošenjem tužbe zbog nezakonite radnje (čl. 67. Zakona o upravnim sporovima) - Alaburić - Havkić - Marijan (2000), 31.

⁸⁴ *Tajna je podatak koji je zakonom, drugim propisima, općim aktom ili drugim aktom nadležnog tijela donesenim na temelju zakona, određen tajnim* (čl. 2. st. 1. ZZTP). Sadržajni sastojak definicije tajne djelomice je propisan odredbama ZZTP-a (i na njemu utemeljenih podzakonskih propisa) o pojedinim vrstama tajnosti (npr. čl. 6. - državna tajna te primjerično navođenje državnih i vojnih tajni u čl. 7. i čl. 8). Kod službenih tajni, međutim, sadržaj tajnih podataka nije određen niti primjerično (čl. 12). Ako se poštuje uvjet određenosti propisom, praktički bilo koji podatak može se proglasiti tajnim.

Pojedini propisi, k tome, u potpunosti prepuštaju odluku o proglašavanju pojedinog podatka tajnim osobi ovlaštenoj za klasifikaciju, bez ikakvih dodatnih kriterija. Primjerice, službenom se tajnom smatraju svi podaci i isprave koje su predsjednik suda ili ovlašteni službenik suda označili kao službenu tajnu (čl. 88. st. 2. podst. 4. Zakona o sudovima).

⁸⁵ Za demokratsku prihvatljivost i provedbenu učinkovitost propisa o dostupnosti informacija javnog sektora kvalitetni propisi o klasificiranju podataka tek su dio poželjnog odgovora. Javni prijepori o (ne)prihvatljivosti medijskog objavljivanja stenograma razgovora prijašnjeg predsjednika Tuđmana primjer su da - barem za dio političke, pravničke i opće javnosti - problematična može biti i dostupnost informacija, a ne samo odbijanje pristupa. U slučaju stenograma s Pantovčaka ključna pravno relevantna pitanja bila su sljedeća: (1) je li riječ o tajnim podacima; (2) koji je postupak njihove (de)klasifikacije i je li proveden; (3) tko i pod kojim uvjetima može njima raspolagati; (4) kome su podaci dostupni (kako u slučaju njihove tajnosti, tako i u slučaju deklasifikacije); (5) može li eventualna politička manipulacija u ovom slučaju ući u sferu kršenja prava? - Rajko (2000a), 10 i dalje

Ustavno pravo novinara na pristup informaciji (čl. 38. st. 3. Ustava Republike Hrvatske) razrađeno je u čl. 5. Zakona o javnom priopćavanju⁸⁶: informacije u posjedu tijela javne vlasti dostupne su novinarima pod jednakim uvjetima, u skladu s propisima o radu tih tijela; informacije iz djelokruga tijela javne vlasti moraju se novinarima dati u primjerenom roku; novinarima nisu dostupne informacije koje su, radi zaštite javnih interesa, zakonom ili drugim propisom donijetim na temelju zakona utvrđeni državnom ili vojnom tajnom⁸⁷; odbijanje davanja informacije mora se pismeno ili usmeno obrazložiti, a novinar ima pravo podnijeti žalbu tijelu određenom posebnim zakonom (Vijeću za provjeru tajnosti); ovlaštena osoba u tijelu javne vlasti odgovorna je za točnost i potpunost danih informacija. ZJP u čl. 6. uređuje pravo svake osobe na zaštitu privatnosti, ugleda i časti (osim kod javnih osoba u vezi s njihovim javnim životom te kod osoba koje svojim ponašanjem privlače pozornost javnosti). Javna glasila dužna su poštovati privatnost građana (čl. 13. st. 2. ZJP), a zabranjeno je objavljivanje informacija prikupljenih na nezakonit način te informacija koje su zakonom određene državnom ili vojnom tajnom (čl. 13. st. 3. ZJP). Dio korpusa pravnih odredbi koje utječu na (ne)dostupnost javnih podataka jest i pitanje povjerljivosti izvora novinarske informacije. Prema čl. 12. ZJP, novinar, urednik, tiskar, autor knjige i autor objavljenog priloga koji nije novinar nije dužan tijelu javne vlasti dati podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti⁸⁸.

⁸⁶ NN 83/96, 20/00 i 96/01 - u nastavku teksta: ZJP.

⁸⁷ Pezo smatra da bi izostavljanje navođenja kvalifikacije informacije službenom i poslovnom tajnom kao razloga za uskraćivanje predaje novinaru trebalo smatrati *omaškom zakonodavca* - Pezo (1999), 385.

⁸⁸ Povlastica povjerljivosti izvora novinarske informacije primjer je funkcionalne povlastice, koju uživaju, primjerice, i liječnici, vjerski ispovjednici i odvjetnici. Neke informacije dostupne su novinarima samo pod uvjetom zaštite njihova izvora, kojem u protivnom prijete različite vrste zla. Kad novinari ne bi štitili svoje izvore, malo bi im koji od tih izvora ponovno vjerovao. Tu bi bio kraj njihove učinkovitosti - Holsinger (1991), 297-299

Rizici povlastice povjerljivosti mogu se podijeliti na razike na strani izvora (neposredna manipulacija, posredna manipulacija, kompromitacija, zabluda), odnosno rizike na strani novinara (*zaštita* fiktivnog izvora, naknadna ucjena izvora, zabluda) - Rajko (2000e), 214-215.

Zakon o zaštiti osobnih podataka još uvijek se priprema. Pojedine odredbe o zaštiti osobnih podataka nalaze se u propisima iz različitih pravnih područja⁸⁹.

Jedan od važnijih problema u okviru aktualnoga hrvatskog zakonodavstva jest raščlanjivanje relacija između triju pitanja: tajnosti podataka, zaštite osobnih podataka te prava novinara na pristup informaciji⁹⁰. U "trokutu" navedenih pitanja u svakome konkretnom slučaju pri ocjeni odnosa između zaštite osobnih podataka i prava novinara na pristup informaciji treba poći od njihove načelno jednake pravne snage (razina ustavnih prava). Tajnost se u odnosu prema drugim dvama pitanjima javlja kao iznimka od predmnijeve dostupnosti informacija novinarima ili kao okolnost koja može dodatno zaštititi podatke koji su zaštićeni i propisima o zaštiti osobnih podataka (dok izostanak tajnosti sam po sebi osobne podatke ne čini dostupnima). U situacijama u kojima je potrebno ocjenjivati odnos između svih triju pitanja, informacija je dostupna ako su ispunjena dva kumulativna uvjeta: (a) riječ je o informaciji čija povjerljivost ne predstavlja iznimku od predmnijeve dostupnosti podataka novinarima (dakle nije državna niti vojna tajna); (b) važnost javne dostupnosti informacije - osobnog podatka preteže nad važnošću zaštite toga osobnog podatka.⁹¹

U sferi zaštite izvora informacije sljedeća načela držimo najvažnijima: nužnost zaštite izvora; odgovornost novinara pri suradnji s izvorom; različiti pravni položaj novinara i izvora; zaštita privatnosti; provjera tajnosti; pretežnji interes; važnost upravne etike; poznavanje propisa (od strane novinara); primjereno zakonsko definiranje tajne - *ibid.*, 226.

⁸⁹ Primjerice, medijskoga, kaznenog, radnog i obveznog prava, propisa s područja arhiva, statistike, bankarstva, poreza, sustava državne uprave, državnih matice.

⁹⁰ Svako od spomenutih triju pitanja i samo za sebe može postati poprište sukoba jakih i suprotstavljenih interesa. U slučajevima njihova djelomičnog preklapanja zbiljski se sukob potencira, a pravna se situacija komplicira - Rajko (2000d), 720.

⁹¹ Rajko (2000d), 733-734.

3.4. Propisi o odnosima tijela državne uprave i građana

Odnos između tijela državne uprave i građana propisan je u čl. 82. Zakona o sustavu državne uprave⁹², u kojem je, između ostalog, određeno da su tijela državne uprave dužna:

- građanima i pravnim osobama davati podatke, obavijesti i upute u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave,
- upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga putem medija ili na drugi prikladan način (osim ako bi se time povrijedila dužnost čuvanja službene tajne ili bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba).

3.5. Kaznene odredbe u vezi s kršenjem obveze zaštite podataka odnosno prava na pristup podacima (kaznena djela, prekršaji i disciplinske povrede)

Kazneni zakon⁹³ na području tajnosti kriminalizira djela špijunaže (čl. 146), odavanja državne tajne (čl. 144), odavanja vojne tajne (čl. 374), objavljivanja sadržaja državne ili vojne tajne (čl. 145)⁹⁴, neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne (čl. 132), nedozvoljene uporabe osobnih podataka (čl. 133) i povrede tajnosti postupka (čl. 305)⁹⁵. Objavljivanje tajnih podataka (čl. 145) kriminalizirano je samo

⁹² NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00 i 59/01.

⁹³ NN 110/97, 27/98, 50/00, 129/00 i 51/01.

Pezo predlaže i kriminaliziranje protupravnog posjedovanja sadržaja državne, vojne ili službene tajne - Pezo (1999), 396.

⁹⁴ Pri odavanju tajne bitno obilježje kaznenog djela jest da počinitelj tajnu učini dostupnom neovlaštenoj osobi. Za razliku od toga, sadržaj radnje objavljivanja uključuje svaki oblik objavljivanja, bez obzira na način na koji je to izvedeno, ako je namijenjeno širem krugu osoba - Pavišić - Veić (1999), 327-328.

⁹⁵ Ovo kazneno djelo povezano je s prethodno spomenutim pitanjima javnosti rasprave i razgledanja spisa. Čini ga osoba koja neovlašteno otkrije tajni podatak koji je saznala prisustvujući izvodenju neke radnje u postupku ili razgledanjem spisa - ibid., 521.

kod državnih i vojnih tajni, što je u suglasju s već spomenutim odredbama čl. 5. st. 3. i čl. 13. st. 3. ZJP. Prema čl. 132. st. 2, nema kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne ako je njezino otkrivanje počinjeno u općem interesu ili interesu druge osobe koji je pretežniji od interesa čuvanja tajne. Kod ostalih kaznenih djela u vezi s tajnošću nije propisan test pretežnosti interesa. S druge strane, tko novinaru uskrati ili ograniči pristup informaciji, uskrati mu ili ograniči slobodu izvještavanja, ako nije riječ o državnoj, vojnoj ili službenoj tajni, čini kazneno djelo povrede slobode izražavanja misli (čl. 107). Propisana je i prekršajna odgovornost ovlaštene službene osobe u tijelu javne vlasti koja novinaru uskrati informaciju iz djelokruga tog tijela (čl. 42. st. 1. toč. 1. ZJP). Zakon o trgovačkim društvima⁹⁶ kriminalizira povredu dužnosti čuvanja tajne (čl. 629).

Kao i kod kaznenih djela, dvije su glavne skupine razloga za disciplinsku (stegovnu) odgovornost u vezi s (ne)dostupnošću podataka javnog sektora. U prvoj skupini su povrede počinjene neovlaštenim otkrivanjem tajnih podataka. Drugu skupinu čine povrede kojima se onemogućava ili otežava (uključujući davanje netočnih podataka) ostvarivanje prava pristupa legalno dostupnim podacima.⁹⁷

⁹⁶ NN 111/93, 34/99 i 52/00. Počinitelji ovoga kaznenog djela mogu biti članovi uprave nadzornog odbora, likvidatori, revizori i pomoćnici revizora.

⁹⁷ Disciplinske povrede iz prve skupine propisane su, primjerice, u čl. 38. toč. 7. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, čl. 20. st. 2. toč. 1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 58/93, 49/99, 31/00 i 129/00), čl. 112. toč. 1. Zakona o policiji, čl. 32. Zakona o zdravstvenoj zaštiti i čl. 3. toč. 8. Stegovnika Oružanih snaga (NN 103/96).

Iz druge skupine izdvajamo čl. 38. toč. 3. i 9. Zakona o državnim službenicima i namještenicima te čl. 112. toč. 5. Zakona o policiji. Zakon o Državnom sudbenom vijeću i Stegovnik Oružanih snaga ne sadrže posebne odredbe iz druge skupine, ali je te povrede moguće podvesti pod nanošenje štete ugledu suda ili sudačke dužnosti na drugi način (čl. 20. st. 2. toč. 6. Zakona o Državnom sudbenom vijeću), odnosno svako drugo postupanje koje šteti ugledu oružanih snaga (čl. 3. toč. 16. Stegovnika Oružanih snaga).

Ispovjednik, tumač i svi drugi do kojih je bilo na koji način iz ispovijedi doprlo saznanje o grijesima za povredu ispovjedne tajne odgovaraju prema kan. 1388. Zakonika kanonskog prava.

3.6. Ostali relevantni propisi

Dio odredbi hrvatskog prava povezanih s pitanjem prava na informaciju ostao je neobuhvaćen prethodnim razmatranjem. Njihov vrlo sažeti pregled donosimo u nastavku. Riječ je o propisima/odredbama koje se odnose na:

- uredsko poslovanje⁹⁸;
- postupanje s javnim arhivskim ili registraturnim gradivom⁹⁹;
- javnost/zatvorenost sastanaka i postupanje s povjerljivim dokumentima prema poslovnica i njima srodnim aktima¹⁰⁰;
- pristup podacima iz kaznene evidencije¹⁰¹;
- zaštitu povjerljivosti u postupku javne nabave¹⁰²;
- obveznopravnu odgovornost¹⁰³;
- dostupnost pučkom pravobranitelju svih podataka i informacija te pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hr-

⁹⁸ Čl. 8. Uredbe o uredskom poslovanju (NN 38/87 i 42/88); toč. 11. podtoč. 2. i 6, toč. 49. i toč. 90. podtoč. 2. Uputstva za izvršenje Uredbe o uredskom poslovanju (NN 49/87 i 38/88).

⁹⁹ Napose čl. 5, čl. 6, čl. 13, čl. 14, čl. 18, čl. 20. i čl. 21. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97 i 64/00).

¹⁰⁰ Čl. 250-259. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 6/02 - pročišćeni tekst) i Odluka o načinu rada Hrvatskog sabora na sjednici bez nazočnosti javnosti; čl. 21. st. 1, 3. i 4, čl. 27. st. 9, čl. 30. st. 6, čl. 3, čl. 37. st. 7. i čl. 48-50. Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (NN 107/00 - pročišćeni tekst, 24/01); čl. 20. Zakona o istražnim povjerenstvima; čl. 5. Poslovnika Državnoga sudbenog vijeća (NN 85/94).

¹⁰¹ Podaci iz kaznene evidencije mogu se dati samo sudovima i državnim odvjetništvima, kada je riječ o kaznenom postupku protiv osobe za koju se traže podaci ili kad je u tijeku postupak za njezino pomilovanje. Podaci se mogu iznimno dati državnim tijelima na njihov obrazloženi zahtjev (povjeravanje određenih poslova i zadataka u državnoj službi). Kaznenom evidencijom mogu se, u okviru svoje zakonske ovlasti, koristiti i tijela unutarnjih poslova, radi otkrivanja počinitelja kaznenih djela. Navedeni podaci smatraju se profesionalnom tajnom - čl. 86. KZ.

¹⁰² Čl. 6. toč. 7, čl. 11. st. 4. toč. 2, čl. 20. st. 2. Zakona o javnoj nabavi.

¹⁰³ Za štetu prouzročenu nezakonitim ili nepravilnim radom država odgovara prema čl. 13. Zakona o sustavu državne uprave te odredbama Zakona o obveznim odnosima (NN 53/91, 73/91, 3/94, 7/96 i 112/99) o odgovornosti za štetu (čl. 154-209). Nakladnik za štetu odgovara prema čl. 22-29. ZJP. Nakladnik i izvor informacije (ako je riječ o drugome mediju ili tijelu javne vlasti) solidarno odgovaraju za štetu s nakladnikom, ako smisao dobivene informacije nije promijenjen uredničkom obradom (čl. 27. ZJP).

- vatske i u sve akte tijela državne uprave i tijela s javnim ovlastima, bez obzira na stupanj njihove tajnosti, uz obvezu čuvanja tajne¹⁰⁴;
- uvid u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju¹⁰⁵.

3.7. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

U okviru analize hrvatskog zakonodavstva nezaobilazno pitanje postaje i njegova prilagodba zakonodavstvu Europske unije. U čl. 99. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske (u nastavku teksta: SSP) ugovoreno je da će stranke osnažiti suradnju na daljnjem razvijanju informacijskog društva u Hrvatskoj. Globalni će ciljevi pritom biti priprema društva u cjelini za digitalno doba, privlačenje ulaganja i međusobno funkcioniranje mreža i usluga. Hrvatske će vlasti, uz pomoć Zajednica, pažljivo ispitati sve političke obveze preuzete u Europskoj uniji radi usklađivanja svojih politika s politikama Unije te izraditi plan usvajanja zakonodavstva Zajednica na području informacijskog društva.

Na području informacija i komunikacija SSP (čl. 96) određuje da će obje strane poduzeti potrebne mjere za poticanje uzajamne razmjene informacija. Prioritet će se dati programima čiji je cilj pružanje osnovnih informacija o Zajednicama široj javnosti te informacija stručnim krugovima u Hrvatskoj o specijaliziranim područjima.

Ugovorena je i suradnja u području statistike (čl. 83. SSP), radi razvitka učinkovitoga i održivog statističkog sustava, koji će biti u stanju pravodobno dati pouzdane, objektivne i točne podatke, uz poštovanje temeljnih statističkih načela Ujedinjenih naroda i europskoga statističkog prava.

¹⁰⁴ Čl. 11. st. 1. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 60/92).

¹⁰⁵ Pravilnik o uvjetima i način ostvarivanja uvida u muzejsku građu i muzejsku dokumentaciju (NN 115/01).

3.8. Ukratko o situaciji u praksi

Kakvo je stvarno aktualno stanje u pogledu dostupnosti informacija u posjedu hrvatskih tijela javne vlasti? Iako ne postoje istraživanja koja bi omogućavala nedvojben odgovor na to pitanje, mislimo da nećemo bitno pogriješiti ako ustvrdimo da je u praksi na djelu paradoks koji možemo nazvati *paradoksom inverzije u postupanju*.

- svakodnevno smo svjedoci otjecanja povjerljivih podataka u medije, među kojima i onih koji su neprijeporno opravdano proglašeni tajnima¹⁰⁶;

- istodobno, tijela javne vlasti sklona su onemogućavati ili otežavati pristup informacijama slučajevima u kojima za to nisu ovlaštena, niti postoje stvarni razlozi za to¹⁰⁷.

¹⁰⁶ I domaća i strana iskustva upućuju na zaključak da su metode rada te profil stvarnih i domaćih iskustava klasičnih pribavljača informacija (u rasponu od novinara i poslovnih taktaca do špijuna) danas u znatnoj mjeri postali nepotrebni. Nepažnja, trgovina informacijama, povlaštene veze, hakeri, prošireno područje medijske slobode i medijska kompetitivnost mijenjaju količinu dostupnih povjerljivih podataka, sankcije za povrede obveze povjerljivosti i ambijent njihova pribavljanja. U hrvatskom slučaju tome treba pridodati *poplavu* informacija povezanu s prvom smjenom izborne većine u razdoblju višestranačja te još otprije uhodanu praksu da se velik dio ključnih političkih događaja ne odvija neposredno u klasičnoj političkoj areni, već u medijskom prostoru - Rajko (2000d), 723.

Osim standardnih oblika zaobilaženja povjerljivosti podataka, tipični slučajevi *informacijskog propuha* te manipularanja podacima mogu se razvrstati u sljedeće skupine: (a) *sindrom nestalih laptopa* (kršenje standarda sigurnosti zbog nemara); (b) *mangupi u našim redovima* (otjecanje podataka *iznutra*); (c) *javnost kao saveznik* (dovoljno rašireno uvjerenje da je riječ o podacima za koje javnost treba znati omogućuje otkrivaču da povjerljive podatke objavi bez skrivanja); (d) *fenomen klatna* (klatno otpušteno iz položaja mistificirane tajnosti najprije odlazi u drugi krajnji položaj, a tek postupno približava se srednjem položaju, gdje se susreću pravo na informaciju i sigurnosna kultura); (e) *trgovci kao veliki brat* (razmjena informacija o kupcima između trgovačkih lanaca); (f) *mreža nadzornog profila* (povezivanjem informacijskih sustava moguće je na jednom mjestu raspolagati podacima o, primjerice, zdravstvenom stanju, potrošačkim navikama, školskim ocjenama, posuđenim knjigama, broju posjeta zubaru, članstvu u udrugama, osobama kontaktiranim telefonom ili elektroničkom poštom, kažnjavanosti i projsječnim primanjima) - *ibid.*, 724-726.

¹⁰⁷ Spomenuta praksa nerijetko se sastoji u tome da mnoštvo službenika (ne samo onih koji su ovlašteni za klasificiranje) *udara pečate* s oznakom tajnosti na velik dio dokumenata koji im *prođu* preko radnog stola. Riječ je o problemu s velikim kapacitetom zlouporabe, pa do izražaja dolazi važnost provjere tajnosti - Rajko (2000e), 224.

Stoga je primjereno zakonodavstvo na ovom području tek prvi korak u poboljšavanju stvarnog stanja.

4. Prijedlog mjera za modernizaciju hrvatske javne uprave na području dostupnosti informacija javnog sektora

4.1. Zakonodavne mjere

A) Predlažemo donošenje zakona o pristupu informacijama tijela javne vlasti, sa sljedećim osnovnim elementima:

1. opća dostupnost informacija u posjedu tijela javne vlasti¹⁰⁸ pod jednakim uvjetima svim fizičkim i pravnim osobama¹⁰⁹;
2. za ostvarivanje pristupa podnositelj nije dužan navoditi poseban interes za pristup zatraženim informacijama, osim ako je postojanje posebnog interesa za pristup sudbenim spisima propisan postupovnim zakonom;

Jedna od značajki Weberova birokratskog tipa upravljanja jesu pisani spisi kao podloga djelovanja, spisi koje poznaju samo upravni službenici. Uprava je sklona tome da monopolizira pristup spisima i uopće sklona tajnovitosti - Pusić (1999), 220.

Birokratskom su otvrdnuću izložene osobito one organizacije koje se mogu razmjerno izolirati od utjecaja društva, kao što je javna uprava. Birokracija ima i jezičnu dimenziju, teži tajnovitosti, razvija posebni žargon i namjernu nerazumljivost - svrha je kontrolirati druge, a ne prilagoditi se njima - *ibid.*, 232 i 239.

¹⁰⁸ Uz varijantu funkcionalnog pristupa definiranju tijela javne vlasti: zakonodavna, izvršna i sudbena vlast, pravne osobe s javnim ovlastime te jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinice lokalne samouprave.

¹⁰⁹ Uz mogućnost ograničavanja aktivne legitimacije na hrvatske državljanke, stalno nastanjene strance te pravne osobe sa sjedištem ili registriranom podružnicom u Republici Hrvatskoj.

3. zahtjev za pristup bit će odbijen u sljedećim slučajevima¹¹⁰: (a) ako su zatražene informacije u propisanom postupku proglašene tajnima; (b) ako su zatražene informacije osobni podaci, osim u slučajevima u kojima je pristup osobnim podacima dozvoljen Zakonom o zaštiti osobnih podataka; (c) ako su zatražene informacije zaštićene prema zakonima koji uređuju intelektualno vlasništvo i arhive; (d) ako nisu ispunjeni uvjeti za pristup sudbenim spisima propisani postupovnim zakonom; (e) ako su zatražene informacije koje su po svojoj naravi pripremne, radne ili interne naravi; (f) ako je podnositelj zatražio toliku količinu informacija ili informacije takve naravi čije bi prikupljanje predstavljalo nerazmjerno radno opterećenje javnog tijela¹¹¹; (g) ako se zatražene informacije ne nalaze u posjedu tijela kojem se podnositelj obratio¹¹²;
4. potrebno je propisati redoviti i dodatni rok za omogućavanje pristupa zatraženim informacijama odnosno za donošenje odluke o odbijanju zahtjeva (dodatni rok određivao bi se kada se zahtjev usvaja, ali zbog količine ili naravi zatraženih informacija ostvarivanje pristupa nije moguće u redovitom roku);
5. pristojbe na zahtjeve za pristup informacijama: zakonom je potrebno propisati okvire unutar kojih tijela nadležna za odobravanje pristupa određuju pristojbe, a navedeni zakonski okviri trebaju udovoljavati dvama temeljnim kriterijima: (a) pristojba ne smije biti veća od stvarnih troškova traženja, umnožavanja i razgledanja (uključujući neposredne materijalne troškove i rad službenika); (b) iznos pristojbe ovisi o naravi i namjeni informacija;

¹¹⁰ Zahtjev se odbija samo za zatražene informacije koje su na temelju zakona nedostupne. Ostalim informacijama treba dopustiti pristup, ako ih je prema okolnostima slučaja moguće razdvojiti od nedostupnih informacija bez ugrožavanja interesa zaštićenih odredbama o nedostupnosti.

¹¹¹ Prije odbijanja zahtjeva tijelo bi bilo dužno podnositelju ponuditi da preinači zahtjev tako da bi se po takvom zahtjevu moglo postupiti.

¹¹² U tom slučaju u odluci o odbijanju pristupa tijelo bi bilo dužno podnositelja uputiti na tijelo u čijoj je nadležnosti zatražena informacija, ako se iz zahtjeva može ocijeniti koje je tijelo nadležno.

6. zahtjev za pristup informacijama, kao i odluka kojom se zahtjev odbija, moraju biti u pisanom obliku;
7. odluka o odbijanju pristupa mora biti obrazložena i sadržavati uputu o pravnom lijeku;
8. prizivni postupak protiv odluke o odbijanju zahtjeva za pristup: teret dokaza na tijelu koje je odbilo zahtjev; tri moguća modela vođenja prizivnog postupka: (a) prema općim pravilima o pravnim lijekovima u postupku u okviru kojega je podniet zahtjev (npr. žalba drugostupanjskome upravnom tijelu odnosno neposredno pokretanje upravnog spora ako žalba nije dopuštena - upravni postupak; žalba sudu višeg stupnja - sudbeni postupci); (b) podnošenje pritužbe pučkom pravobranitelju, čijim bi ovlastima bile pridodane ovlasti podudarne povjereniku za informacije u Kanadi; (c) podnošenje žalbe posebnom tijelu (npr. Vijeću za pristup informacijama tijela javne vlasti ili posebnom pravobranitelju/povjereniku za pristup informacijama)¹¹³;

¹¹³ Model (a) ne uvodi bitne promjene u pravni sustav i najjeftiniji je, ali ne jamči ujednačeno postupanje u pogledu pristupa informacijama, a zahtjeve za pristup informacijama *utapa* među uobičajenim predmetima tog tijela. Modeli (b) i (c) daju veće značenje ostvarivanju prava na informaciju i jamče veću ujednačenost postupanja na ovom području, ali ujedno predstavljaju iznimke od općih postupovnih pravila i ustanovljavanje posebnih postupaka (kod modela (c) i posebnih tijela). Kod modela (b) primjerenija je savjetodavna uloga nadzornog tijela, a kod modela (c) utvrđivanje ovlasti meritornog odlučivanja u povodu žalbe protiv odluke o odbijanju zahtjeva za pristup.

Uzevši u obzir da je postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama javnog sektora novost u hrvatskom pravu te da će to ostvarivanje nužno biti suočeno s inercijom sustava, ali i aktivnim, interesno motiviranim otporom, kao i potrebu postizanja ujednačenosti postupanja u početnom razdoblju ostvarivanja tog prava, držimo da model (a) u postojećim hrvatskih uvjetima ne bi bio dovoljno učinkovit. Model (b), u sebi imanentnoj *savjetodavnoj* inačici, vjerojatno bi bio povezan s teškoćama u uspostavljanju autoriteta prema tijelima protiv kojih se podnose žalbe, što bi u prevladavajućoj praksi dovelo tek do neracionalnog odugovlačenja rješavanja predmeta povezanih s ostvarivanjem prava na pristup. Stoga smatramo da model (c), unatoč njegovim već iznijetim nedostacima, može osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama javnog sektora u većoj mjeri negoli ostali modeli.

U sva tri modela potrebno je osigurati i sudbeni nadzor (primjerenom smatramo mogućnost pokretanja upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske).

U modelima (b) i (c) nadzorno tijelo imalo bi ovlast neograničenog pristupa svim informacijama u tijelu javne vlasti, uz obvezu zaštite njihove eventualne povjerljivosti.

9. obveza tijela javne vlasti da učini dostupnima upute za pristup dostupnim informacijama u svom posjedu, uz popis najvažnijih vrsta informacija koje se kod tog tijela mogu dobiti;
10. vođenje posebnog upisnika zahtjeva za pristup informacijama;
11. podnošenje godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru¹¹⁴.

B) Potrebno je dovršiti postupak donošenja zakona o zaštiti osobnih podataka. Kako će taj zakon vjerojatno odrediti osnivanje posebnoga nadzornog tijela, potrebno je - ako takvo tijelo bude predviđeno i zakonom predloženim pod A) - izbjegnuti konkurenciju njihove nadležnosti¹¹⁵.

C) Izmjene i dopune ZZTP-a:

1. dopuna opće definicije tajne, koja bi, osim formalnog elementa (određenost pojedinog podatka tajnim na temelju odgovarajućeg propisa), trebala obuhvatiti i minimalni sadržajni element potreban da bi se neki podatak mogao smatrati tajnim¹¹⁶;
2. pri donošenju odluka o proglašavanju pojedinog podatka ili skupine podataka tajnima, subjekt ovlašten za klasifikaciju dužan je navesti pravni temelj proglašavanja podatka tajnim, kao i interes (iz predložene proširene opće definicije tajne) koji se štiti kla-

¹¹⁴ U slučaju odabira modela navedenih pod 8.(b) i 8.(c) moguće su i solucije da izvješće podnosi samo nadzorno tijelo ili da ono od tijela javne vlasti prikuplja pojedinačna izvješća, a Hrvatskom saboru podnosi objedinjeno izvješće.

Kao okvirni primjer sadržaja izvješća mogu poslužiti prethodno navedene odredbe FOIA.

¹¹⁵ Primjerice, odredbom u zakonu predloženom pod A) da se odluka o odbijanju prava pristupa osobnim podacima donosi i osporava prema zakonu o zaštiti osobnih podataka.

¹¹⁶ Primjerice, određenje da je riječ o podacima čijim bi otkrivanjem nastupile štetne posljedice za nacionalnu sigurnost, vanjsku politiku, javni poredak, javno zdravlje, moral ili na Ustavu i zakonu utemeljena prava građana i pravnih osoba (uz eventualni dodatni kriterij da interes zaštićen proglašavanjem pojedinog podatka tajnim preteže nad pravom građana i pravnih osoba da im budu dostupne informacije u posjedu tijela javne vlasti).

Prethodno smo već iznijeli da je sadržajni element pojedinih vrsta tajni (osim službene tajne) uvršten u posebne zakonske odredbe o vrstama tajni. Ipak držimo da bi opću definiciju tajne iz osnovnih odredbi ZZTP-a trebalo proširiti na predloženi način, dok bi definicije pojedinih vrsta tajni proširivale spomenutu opću definiciju.

sifikacijom; odluka o deklasifikaciji pojedinog podatka mora biti obrazložena;

3. za potpun nadzor zakonitosti postupanja tijela javne vlasti po ZZTP-u nije dovoljan nadzor koji se ograničava na odlučivanje u povodu žalbe protiv odluka o odbijanju zahtjeva za pristup, već bi bilo korisno da nadzorno tijelo ima ovlast ukidanja odluke o proglašavanju određenog podatka tajnim¹¹⁷;
4. brisanje odredaba o Vijeću za provjeru tajnosti (koje ionako nije utemeljeno) te uvrštavanje odredbe koja za provjeru tajnosti, ali i za eventualno ukidanje odluke o klasifikaciji (C.3), upućuje na obraćanje nadzornom tijelu (i prema postupku) utvrđenom u zakonu predloženom pod A);
5. uvrštavanje odredbe kojom se osobe ovlaštene za pristup tajnim podacima nakon prestanka svojstva na temelju kojeg im je pristup bio dozvoljen obvezuju nadležnom tijelu vratiti sve primjerke nosača informacija (pisanih dokumenata, predmeta, informatičkih medija i dr.) koji sadrže tajne podatke, uz zabranu zadržavanja tajnih podataka u svom posjedu bilo u kojem obliku (npr. dokument sačuvan na privatnom računalu, bilješka o pojedinome tajnom podatku i dr.).

D) Izmjene i dopune ZJP-a:

1. brisanje odredaba o pristupu novinara informacijama i uvrštavanje odredbe koja upućuje na primjenu općih propisa o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti¹¹⁸;

¹¹⁷ Ako bi ovlasti nadzornog tijela ostale ograničene na odlučivanje u pojedinačnoj stvari, eventualna nezakonita odluka o klasifikaciji, na temelju koje je odbijen pojedinačni zahtjev za pristup, ostala bi na snazi i pri odobravanju pojedinačnog pristupa informaciji odlukom nadzornog tijela u prizivnom postupku. Nadzorno tijelo ne bi pritom bilo ovlašteno ukidati propise (opće akte), jer se o njihovoj ustavnosti/zakonitosti odlučuje u postupku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (čl. 34-58. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske - NN 99/99).

¹¹⁸ Time ustavno pravo novinara na pristup informaciji ne bi bilo okrnjeno, već obuhvaćeno zakonom utvrđenim općim pravom na pristup informacijama javnog sektora.

2. u pogledu objavljivanja nedostupnih podataka, potrebno je zadržati zabranu objavljivanja samo državnih i vojnih tajni¹¹⁹, bez zabrane objavljivanja ostalih informacija kojima tijelo javne vlasti može odbiti pristup, što zajedno s odredbama o zaštiti izvora novinarske informacije jamči dovoljno snažan položaj novinara, sukladan njihovoj posebnoj društvenoj ulozi.
- E) Brisanje odredbe Zakona o sustavu državne uprave koja davanje podataka o odnosima tijela državne uprave i građana, obavijesti i uputa ograničava na poslove *radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave* (usklađivanje s načelom prema kojem pristup informacijama javnog sektora nije uvjetovan postojanjem posebnog interesa podnositelja).
- F) Bilo bi korisno razmotriti je li test pretežnosti interesa, sada propisan samo kod kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne, potrebno utvrditi još kod nekih kaznenih djela povezanih s tajnošću.
- G) Mislimo da je razmatranje zakonskog uređivanja javnosti sastanaka moguće odgoditi do iduće faze modernizacije hrvatske javne uprave na području dostupnosti informacija javnog sektora.

4.2. Organizacijske mjere

Sljedeće organizacijske mjere smatramo bitnima:

1. organiziranje zakonitoga i efikasnog postupanja u povodu zahtjeva za pristup informacijama (mjere u sferi organizacije radnog procesa tijela javne vlasti kojima se obraćaju podnositelji zahtjeva za pristup);

¹¹⁹ Podsjećamo da KZ kriminalizira objavljivanje sadržaja samo navedenih vrsta tajni (čl. 145).

2. osiguranje tehničkih uvjeta (prvenstveno informatičkih, ali i prostornih te ostalih tehničkih uvjeta potrebnih za nalaženje, umnožavanje i stavljanje na raspolaganje informacija);
3. publiciranje uputa (putem različitih sredstava prenošenja poruke) radi lakšeg ostvarivanja prava na pristup informacijama javnog sektora;
4. provedba nadzora nad postupanjem tijela javne vlasti (kako nadzora zakonitosti, tako i nadzora učinkovitosti);
5. ujednačavanje postupanja u različitim tijelima javne vlasti (i unutar njih), izdavanjem zajedničkih smjernica, razmjenom iskustava i sl.;
6. smanjivanje broja mjesta na kojima građani i pravne osobe pribavljaju informacije i dokumente potrebne za ostvarivanje svojih prava.

4.3. Edukacija javnosti

Svijest građana o važnosti prava na pristup informacijama javnog sektora jedna je od ključnih pretpostavki zbiljskog ostvarivanja tog prava¹²⁰, ali i pretpostavka prelaska na ostale stupnjeve edukacije koji se odnose na načine njegova ostvarivanja (pravna i tehnička edukacija). Edukaciju je potrebno ostvarivati: (1) od strane javne vlasti (neposredno i posredno - investiranjem u programe edukacije); (2) u okviru obrazovnog procesa; (3) djelovanjem medija; (4) djelovanjem nevladinog sektora.

¹²⁰ *Demokracija u krbkoj posudi nosi zemaljsku nadu, moglo bi se čak reći biološku nadu čovječanstva. Posuda je zacijelo lomna a mi tek na početku iskustva. Demokracija može biti nezgrapna, nespretna, nedosljedna, podložna izdaji same sebe, popustljiva nagonima kukavičluka ili tlačiteljskog nasilja... Pa ipak, demokracija je jedini put kojim prolaze napredne snage u povijesti čovječanstva.* Maritain (1992), 68.

Zrelost za slobodu treba podupirati svim sredstvima. Zrelost za slobodu ničime ne biva u jednakom stupnju potpomognuta kao samom slobodom - Von Humboldt (1993), 115.

4.4. Mjere u sferi službeničkog profesionalizma i etike

Vrijednosti na temelju kojih postupa osoblje tijela javnih vlasti zaduženo za ostvarivanje prava na pristup informacijama, ali i njihovi nadčinjeni, jedan su od ključnih činitelja njegova stvarnog ostvarivanja¹²¹. Mjere na području službeničkog profesionalizma i etike:

- imaju dvojak cilj - internaliziranje poštovanja obveze zaštite povjerljivih informacija, s jedne strane, te obveze efikasnog omogućavanja pristupa svim dostupnim informacijama, s druge strane;

- razumijevaju dvije glavne skupine mjera - razvijanje i poticanje službeničkog profesionalizma i etike (uključujući njegovo uvrštavanje među kadrovske kriterije) te sankcioniranje bitnih odstupanja od njih.

¹²¹ Političke vrijednosti na kojima počiva suvremena javna uprava obuhvaćaju sve one koje se oslanjaju na ideale demokratskog društva, kao što su odgovornost preko izabranih predstavnika građana, odazivnost, legitimitet, društvena pravednost i sl. - Koprić (1999), 110.

Naglašavanje vrijednosti kao jednog od osnovnih slojeva organizacijske kulture u javnoj upravi opravdano je utoliko što su čitava javnopravna sfera odnosno političko-upravni sustav obilježeni određenim temeljnim vrijednostima - ibid., 114.

Problem dosljedne provedbe propisa u vezi sa zaštitom tajnosti podataka dijelom je i u činjenici što u trenutnoj situaciji ugrađeni standardi ponašanja nisu ugrađeni u rutinirani način obavljanja posla, odnosno službe na onim mjestima gdje se pojavljuju tajni podaci - Pezo (1999), 395.

Etički kodeks američke državne uprave sadrži deset načela, od kojih za naše razmatranje najvažnijima držimo ona prema kojima bi svaka osoba u državnoj upravi trebala: staviti odanost najvišim moralnim načelima i zemlji ispred odanosti osobama, stranci ili vladinom odjelu; pridržavati se Ustava, zakona i drugih propisa te nikada ne sudjelovati u njihovu izigravanju; nikada nepošteno diskriminirati, davanjem posebnih usluga ili povlastica bilo kome, uz naknadu ili bez nje, i nikada ne prihvatiti, za sebe ili članove obitelji, usluge ili pogodnosti pod okolnostima za koje bi razumne osobe mogle ocijeniti da utječu na obavljanje dužnosti u državnoj službi; nikada se ne koristiti bilo kojom povjerljivom informacijskom, dobivenom u okviru obavljanja službenih dužnosti, za stjecanje privatnog profita - Etički kodeks prema: Wehrich - Koontz (1998), 73-74.

Popis kratica

Opća deklaracija - Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948)

Međunarodni pakt - Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)

Europska konvencija - (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950)

Zelena knjiga - Zelena knjiga o informacijama javnog sektora u informacijskom društvu (*Green Paper on Public Sector Information in the Information*; Europska komisija, 1998)

SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske (2001)

ZZTP - Zakon o zaštiti tajnosti podataka

ZJP - Zakon o javnom priopćavanju

ZKP - Zakon o kaznenom postupku

ZPP - Zakon o parničnom postupku

ZUP - Zakon o općem upravnom postupku

FOIA - *Freedom of Information Act* (američki Zakon o slobodi informiranja)

Literatura

1. Alaburić, Vesna - Havkić, Emil - Marijan, Ranko (2000) *Zakon o javnom priopćavanju, Izvadak iz Zakona o kaznenom postupku i Kaznenog zakona, Praksa Europskog suda za ljudska prava...* VIV-inženjering, Zagreb
2. Arendt, Hannah (1996) *Eseji o politici* (izbor: Žarko Puhovski), Izdanja Antibarbarus, Zagreb
3. Berković, Svjetlan (1997) *Diplomatsko i konzularno pravo*, Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb

4. Borković, Ivo (1995) *Upravno pravo*, Informator, Zagreb
5. Bošnjak, Mario (ur.) (1998) *Priručnik o slobodi javne riječi*, Article 19 / Press data, London/Zagreb
6. Brezak, Milan (1998) *Pravo na osobnost, pravna zaštita osobnih podataka od zlouporabe*. Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb
7. Burrell, Hedley (ed.) (1992) *An Unfettered Press*, USIA, Reston
8. Cooper, Philip J. (1988) *Public Law and Public Administration*, 2nd ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs
9. Dominick, Joseph R. (1993) *The Dynamics of Mass Communication*, 4th ed., McGraw-Hill, New York (...)
10. Džoić, Dragomir (2001) Neki pravno-politički aspekti izbornog zakonodavstva, *Vladavina prava*, god. V, br. 2
11. *Ekonomski leksikon* (1995), LZ "Miroslav Krleža" i Masmedia, Zagreb
12. Erdelez, Sanda (1990) United States Policy and Legislation Concerning Information Privacy, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 40, br. 2
13. Feltham, Ralph George (1996) *Diplomatski priručnik*, Naklada Zadro, Zagreb
14. Francois, William E. (1986) *Mass Media Law and Regulation*, 4th ed., Macmillan Publishing Co., New York
15. Galnoor, Itzhak (ed.) (1977) *Government Secrecy in Democracies*, Harper & Row, New York
16. Gomien, Dona (1996) *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*, Organizator / Vijeće Europe, Zagreb/Strasbourg
17. Goranić, Ivana (1999) Praksa Europske komisije i Suda za ljudska prava i zaštita prava na slobodu izražavanja, *Vladavina prava*, godina III, br. 2
18. Grdešić, Ivan (1993) *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb
19. Hayek, Friedrich August (1994), *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb
20. Holsinger, Ralph L. (1991) *Media Law*, 2nd ed., McGraw-Hill, New York (...)
21. Inglis, Fred (1997) *Teorija medija*, AGM i Barbat, Zagreb
22. Jardas, Davor (2001) Rješenje za e-government, *Info trend*, br. 97
23. Josipović, Ivo (2000) *Haaško implementacijsko kazneno pravo*, Informator i Hrvatski pravni centar, Zagreb
24. Jurina, Milan (1994) *Rukovođenje i organizacijsko ponašanje*, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb
24. Koprić, Ivan (1999), Organizacijska kultura u javnoj upravi, *Hrvatska javna uprava*, god. 1, br. 1.

26. Kownslar, Allan O. - Smart, Terry L. (1983) *Civics, Citizens and Society*, 2nd ed., McGraw-Hill, New York (...)
27. Lamza-Posavec, Vesna (1995) *Javno mnijenje*, Alinea, Zagreb
28. *Leksikon temeljnih pojmova politike* (1990) Školska knjiga, Zagreb
29. Lippmann, Walter (1995), *Javno mnijenje*, Naprijed, Zagreb
30. Maritain, Jacques (1992) *Čovjek i država*, Globus i Školska knjiga, Zagreb
31. Newstrom, John W. - Davis, Keith (1997) *Organizational Behavior, Human Behavior at Work*, 10th ed., McGraw-Hill, Boston (...)
32. Nohlen, Dieter (1992) *Izborna pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb
33. Pavišić, Berislav - Veić, Petar (1999) *Komentar Kaznenog zakona*, Ministarstvo unutarnjih poslova - Policijska akademija, Zagreb
34. Perić, Berislav (1994a) *Država i pravni sustav*, 6. izdanje, Narodne novine, Zagreb
35. Perić, Berislav (1994b) *Struktura prava*, 12. izdanje, Narodne novine, Zagreb
36. Pezo, Ivica (1999) Pregled normativnog uređivanja tajnosti podataka i njihove zaštite u Republici Hrvatskoj, *Policijska akademija*, god. 8, br. 5-6
37. *Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (1993), Article 19, London
38. Pusić, Eugen (1975) *Nauka o upravi (knjiga I)*, Školska knjiga, Zagreb
39. Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava*, Školska knjiga, Zagreb
40. Pusić, Eugen (1999) *Država i državna uprava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
41. Rajko, Alen (1999) *Tajni podaci: nužnost i(li) informativna diskriminacija?*, magistrski rad na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu
42. Rajko, Alen (2000a) *Koja pravna pitanja otvaraju stenogrami s Pantovčaka i njihovo objavljivanje?*, *Vladavina prava*, god. IV, br. 6
43. Rajko, Alen (2000b) *Lobiranje - neformalna simbioza u predvorju politike*, *Vladavina prava*, god. IV, br. 2
44. Rajko, Alen (2000c) *Nadzor nad tijelima unutarnjih poslova*, *Hrvatska javna uprava*, god. 2, br. 1
45. Rajko, Alen (2000d) *Osobni podaci, tajni podaci i pristup novinara informacijama*, *Hrvatska javna uprava*, god. 2, br. 4.
46. Rajko, Alen (2000e) *Zaštita izvora informacije: pravni aspekt*, *Politička misao*, vol. XXXVII, br. 1
47. Ricchiardi, Sherry - Malović, Stjepan (ur.) (1996) *Uvod u novinarstvo*, Izvori, Zagreb
48. Rowat, Donald (ed.) (1979) *Administrative Secrecy in Developed Countries*, Columbia University Press, New York

49. Sarvan, Desa (2001) Pravo pristupa podacima o okolišu, *Informator*, br. 4900, 4904 i 4909
50. Scheppele, Kim L. (1988) *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law*, University of Chicago Press, Chicago
51. Sikich, Geary W. (1996) *Emergency Management Planning Handbook*, McGraw-Hill, New York (...)
51. Sokol, Smiljko - Smerdel, Branko (1995) *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb
53. Srića, Velimir (1990) *Informatički inženjering i menadžment*, DRIP, Zagreb
54. Srića, Velimir i suradnici (1999) *Menađžerska informatika*, MEP Consult - Delfin - HITA Poslovna akademija, Zagreb
55. Šimonović, Ivan (1990) Uloga prava u društvenoj stabilnosti i društvenim promjenama, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 40, br. 5-6
56. Tudor, Goran (1992) *Kompletan pregovarač*, MEP Consult, Zagreb
57. Türk, Danilo (1989), On the Right to Freedom of Opinion and Expression, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 39, br. 5-6
58. Uzelac, Jovan (1994) *Kibernetizacija poslovnog sustava*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka
59. Uzelac, Jovan (1999) *Informacijski sustavi poslovnog upravljanja (sinopsis)*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka
60. Vedriš, Martin - Klarić, Petar (2000) *Gradansko pravo*, Narodne novine, Zagreb
61. Visković, Nikola (1997) *Država i pravo*, 2., izmij. izd., Birotehnika, Zagreb
62. Visković, Nikola (1988) O pravnom stilu, *Naša zakonitost*, god. XLIII, br. 4
63. Von Humboldt, Wilhelm (1993), *Ideje za pokušaj određivanja granica djelotvornosti države*, Informator, Zagreb
64. Vranjican, Stjenko (1983) Monopol znanja, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 33, br. 1-2
65. Vukadinović, Radovan (1980) *Medunarodni politički odnosi*, Školska knjiga, Zagreb
66. Vuković, Mihajlo - Vuković, Đuro (1997) *Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika*, Informator, Zagreb
67. Weber, Max (1999) *Vlast i politika* (urednik: Vjeran Katunarić), Naklada Jesenski i Turk te Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb
68. Wehrich, Heinz - Koontz, Harold (1998) *Menadžment*, Mate. Zagreb

ACCESS TO THE PUBLIC SECTOR INFORMATION AND ITS RESTRICTIONS IN A DEMOCRATIC SOCIETY

Summary

The question of the right of access to the public sector information and its importance in modernization of Croatian public administration is analysed in this article. Most elements of the importance of (in)accessibility of the public sector information can be considered to refer to the importance of quantity and quality of information in the process of decisions-making. The analysis of the political context of (in)accessibility of the public sector information includes the questions of forming political preferences, new forms of information discrimination in contemporary democracies and information as a source of real power of informal groups. The legal context includes questions of the realisation of the right to freedom of expression, protection of personal data and making decisions of legal nature. The role of information in the realisation of the principle of public nature of administration and its control is presented. Relevant international instruments and comparative models are summarized, with the emphasis on the Green Book of the European Commission. Current Croatian legislation and practice are analysed at the constitutional level and at the level of procedural rules, protection of the privacy of (personal) data and the rights of the press, the relation between the agencies of state administration and citizens, penal regulations and other essential regulations, as well as with respect to the regulations of the Agreement on Stabilization and Association. The situation in practice is marked by the paradox of the inversion in acting: we are daily witnesses of the leak of confidential data, among which are those whose need for secrecy is not doubtful, while at the same time the bodies of public power tend to make impossible or difficult the access to information which should be accessible. In conclusion, the author proposes legislative measures (primarily legal regulation of

the universal right to access to the public sector information, with due restrictions) and organizational and educational measures as well as measures in the sphere of professionalism and ethics of public servants, which should contribute to modernization of Croatian public administration in this field.

Key words: right to information, public sector information, secret data