

UDK 342.727

Pregledni rad

Primljeno: 5. prosinca 2020.

Prihvaćeno: 5. siječnja 2021.

# **Uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama iz perspektive hrvatskih propisa i međunarodnih dokumenata**

## ***The role of libraries in exercising the right of access to information from the perspective of Croatian regulations and international documents***

Gordan Struić

Hrvatski sabor

[gordan.struic@gmail.com](mailto:gordan.struic@gmail.com)

### **Sažetak**

Polazeći od shvaćanja knjižnica kao institucija okrenutih javnosti, u radu se pobliže razmatra njihovu ulogu u ostvarenju prava na pristup informacijama kako bi se utvrdilo u čemu se ona sastoji te istražilo koherentnost pravnog okvira. U radu se najprije koristi relevantnom literaturom radi utvrđivanja značaja knjižnica za funkcioniranje demokratskog društva, a zatim i pravnom interpretacijom relevantnih odredbi pozitivnih hrvatskih propisa, ali i međunarodnih ugovora, kao i drugih dokumenata. Utvrđeno je da se spomenuta uloga sastoji od objavljivanja i omogućavanja pristupa informacijama, ali se u njima nipošto ne iscrpljuje, posebice imajući u vidu da ustavno pravo na pristup informacijama nije apsolutne naravi, već njegovu protutežu čini ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka. Istovremeno, takvu ulogu ne bi trebalo sagledavati izolirano od pojedinih

---

komplementarnih usluga obuhvaćenih zakonskim pojmom knjižnične djelatnosti, već su uz nju zbiljski vezane edukacija, pomoć građanima u razumijevanju raznih segmenata digitalnog društva i zastupanje njihovih prava u javnim raspravama koje traže dvosmjerni odnos građana i vlasti. U analizi relevantnih odredbi nisu uočene antinomije, kao ni nekoherentnost pravnog okvira koji pravno, institucijski i sadržajno slijedi međunarodne standarde. Za razliku od dosadašnjih istraživanja ove teme, fokus istraživačke pažnje u ovom radu usmjeren je na pitanje uloge knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama iz pravne perspektive, ali i na koherentnost pravnog okvira, a rezultati ovog rada mogu poslužiti kao temelj za daljnja istraživanja ove teme, napose u usporednom pravu i praksi.

**Ključne riječi:** pristup informacijama, uloga knjižnica, propisi, građani

### **Abstract**

Starting from the understanding of libraries as public-oriented institutions, the paper discusses their role in exercising the right of access to information in order to determine what it consists of and to question the coherence of the legal framework. The paper uses relevant literature to determine the importance of libraries for the functioning of a democratic society, and legal interpretation of relevant provisions of Croatian regulations, but also international agreements and other documents. It is concluded that the mentioned role consists of publishing and enabling access to information, but it does not end there, especially bearing in mind that the constitutional right to access information is not absolute; its counterbalance is the constitutional guarantee of security and confidentiality of personal data. At the same time, such a role should not be viewed in isolation from certain complementary services covered by the legal notion of library activity, but is really related to education, helping citizens understand various segments of the digital society and representing their rights in public debates that require a two-way relationship between citizens and the government. The analysis of the relevant provisions did not reveal antinomies, nor the incoherence of the legal framework that legally, institutionally, and substantively follows international standards. Unlike previous research on this topic, the focus of research in this paper is on the role of libraries in exercising the right to access information from a legal perspective, but also on the coherence of the legal framework, and the results of this paper can serve as a basis for further research, especially in comparative law and practice.

**Keywords:** access to information, the role of libraries, regulations, citizens

## 1. Uvod

Iako se pri opisu postupnog razvoja regulacije prava na pristup informacijama najprije ističu zakonska rješenja iz Švedske iz 1766. i Sjedinjenih Američkih Država iz 1966.<sup>1</sup>, najveći broj dokumenata koji uređuju ovu materiju na razini Europske unije donesen je tek potkraj 20., odnosno početkom 21. stoljeća, što se vremenski poklapa s donošenjem zakona koji uređuju to pravo i u nizu europskih država. U Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama zakonski je prvi put uređeno 2003.<sup>2</sup>, a do njegove konstitucionalizacije u hrvatskom pravnom sustavu došlo je 2010.<sup>3</sup>, nakon čega je 2013.<sup>4</sup> donesen i novi zakonski okvir.

Polazeći od shvaćanja knjižnica kao „institucija posvećenih oblikovanju i poboljšanju pristupa informacijama u zajednicama kojima služe“<sup>5</sup>, čineći „pravi most k informacijama“<sup>6</sup> koji knjižničarskoj profesiji dodjeljuje odgovornost u osiguranju ostvarenja slobodnog pristupa informacijama<sup>7</sup> koje se nalaze u podlozi svakoga demokratskog postupka odlučivanja, u radu se pobliže istražuje uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama sagledana iz pravne perspektive interpretacijom relevantnih pozitivnih (važećih) hrvatskih propisa koji čine normativne (pravne) izvore u uređenju ove materije, ali i kroz uvid u relevantne međunarodne ugovore i druge dokumente. Za razliku od dosadašnjih istraživanja ove teme koja se bave njezinim pojedinim segmentima<sup>8</sup>, u

- 1 Npr. Tropina Godec, Ž. Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora. // *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9, 2(2009), 324. Dostupno i na: <https://hrcak.srce.hr/135755> [citirano: 2021-1-10].
- 2 Zakon o pravu na pristup informacijama. // *Narodne novine* 172, 2491(2003). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003\\_10\\_172\\_2491.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html).
- 3 Promjena Ustava Republike Hrvatske. // *Narodne novine* 76, 2214(2010). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_06\\_76\\_2214.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_76_2214.html).
- 4 Zakon o pravu na pristup informacijama. // *Narodne novine* 25, 403(2013). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_403.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html).
- 5 Jowaisas, C.; Fellows, M. Libraries as agents for sustainable development. // *Development and access to information* / ed. by Maria Garrido and Stephen Wyber. Hague: International Federation of Library Associations and Institutions, 2017. Str. 51. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://da2i.ifla.org/wp-content/uploads/da2i-2017-full-report.pdf>.
- 6 Ninkov, J. Intelektualne slobode i javne biblioteke. // *Glasnik Narodne biblioteke Srbije* 10, 1(2008), 12. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://www.nb.rs/view\\_file.php?file\\_id=2587](https://www.nb.rs/view_file.php?file_id=2587).
- 7 Usp. Horvat, A. Javno i tajno u knjižničarskoj struci. // 5. seminar Arhivi, knjižnice, muzeji: mogućnosti suradnje u okruženju globalne informacijske infrastrukture: zbornik radova / ed. by Mirna Willer i Tinka Katić. Zagreb: Hrvatsko knjižničarsko društvo, 2002. Str. 9.
- 8 Npr. Konjicija Kovač, A. Pravo na slobodan pristup informacijama u knjižnicama u okvirima međunarodnih dokumenata: između javnosti i privatnosti. // *Bosniaca* 24, 24(2019), 9-16. DOI: <https://doi.org/10.37083/bosn.2019.24.9>; Tufekčić, A.; Kordić, M. Pravo na pristup informacijama u knjižnicama u Hrvatskoj i svijetu. // *Pravni vjesnik* 30, 2(2014), 421-433. Dostupno i na: <https://hrcak.srce.hr/132116> [citirano: 2021-1-10]; Horvat, A.; Živković, D. Knjižnice i autorsko pravo. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, 2013. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/2002/3/Knjižnice\\_i\\_autorsko\\_pravo.pdf](http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/2002/3/Knjižnice_i_autorsko_pravo.pdf) itd.

ovom radu fokus istraživačke pažnje usmjerava se na pitanje uloge knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama kroz analizu njezine pravne perspektive kako bi se utvrdilo u čemu se ta uloga sastoji, ali i na pitanje koherentnosti<sup>9</sup> pravnog okvira.

U tom cilju, nakon prvoga, uvodnog dijela, u drugom dijelu rada najprije se kroz uvid u relevantnu literaturu osvrće na značaj knjižnica za funkcioniranje demokratskog društva, napose u kontekstu prava na pristup informacijama, dok se u trećem dijelu rada razmatraju relevantne norme međunarodnih ugovora i drugih dokumenata. U četvrtom dijelu rada pristupa se izlaganju i interpretaciji ustavnih i zakonskih normi koje čine važeći pravni okvir u uređenju ove materije u Republici Hrvatskoj, a u petom dijelu rada posebno se osvrće na pitanje ograničenja prava na pristup informacijama. Nakon što se u šestom dijelu ukaže na potrebu za inkluzivnim pristupom u sagledavanju propisanih uloga knjižnica u ostvarenju ustavnog prava na pristup informacijama, u sedmom, završnom dijelu rada pristupa se zaključnim razmatranjima.

## 2. Značaj knjižnica u demokraciji

U pokušaju sažimanja ključne uloge knjižnica u tek jednu jednostavnu rečenicu pojedini autori navode kako je čini „pružanje trajnog pristupa bazi znanja ljudskih civilizacija“<sup>10</sup>, dok dio autora zaziva potrebu za promjenom diskursa pod utjecajem vanjskih faktora koji proistječu iz razvoja informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT), i to od uloge knjižnica kao glavnog instrumenta očuvanja i prijenosa baze ljudskog znanja u smjeru „globalno umreženih centara za informiranje i učenje“<sup>11</sup>. U tom smislu, pojedini autori drže kako knjižnice, odnosno knjižničari trebaju zanemariti svoju tradicionalnu ulogu skrbnika i čuvara znanja te se okrenuti prihvaćanju uloge facilitatora<sup>12</sup>, kao onoga tko omogućuje bolju suradnju i razumijevanje zajedničkih ciljeva, promičući vrijednosti socijalne inkluzije i jednakosti, između ostalog u pristupu informacijama, stvarajući time temelj za ozbiljenje demokratskih ideja.

---

9 Riječ je vrijednosnom stavu prema kojem skup normi istih sfera važenja ne smije sadržavati antinormije, već niže norme moraju u višim normama imati formalno i materijalno utemeljenje, a sadržaj normi koje imaju isti rang ne smije biti proturječan. Visković, Nikola. Pojam prava: prilog integralnoj teoriji prava. Split: Logos, 1981. Str. 245.

10 Choy, F. C. Libraries and librarians – what next? // *Library Management* 28, 3(2007), 114. DOI: <https://doi.org/10.1108/01435120710727965>.

11 Gallimore, A. Managing the networked public library. // *Library Management* 20, 7(1999), 384. DOI: <https://doi.org/10.1108/01435129910285154>.

12 Usp. Hull, B. Can librarians help to overcome the social barriers to access? // *New Library World* 102, 10(2001), 386. DOI: <https://doi.org/10.1108/EUM0000000006066>.

Na potonjem tragu, u literaturi se ističe instrumentalna vrijednost knjižnica za demokraciju zbog njihove edukativne funkcije<sup>13</sup> u stvaranju informiranoga građanstva kroz omogućavanje da se građani upoznaju s propisima i drugim dokumentima i izvorima informacija o pitanjima čije je poznavanje preduvjet za njihovu aktivnu participaciju u demokratskim procesima. Naime, kako bi u njima oblikovali vlastito mišljenje i participirali u postupcima donošenja odluka, građani bi svakako trebali imati „pristup političkim, socijalnim, ekonomskim i drugim informacijama, kao i kulturnom izražavanju, a sve to mogu pronaći u knjižnicama [...]“<sup>14</sup>. U tom smislu, prisutno je shvaćanje da demokraciji “trebaju obaviješteni građani, a knjižnice su prvi pokretači pružanja znanja i informacija građanstvu“<sup>15</sup>.

U knjižnicama je osigurana sloboda mišljenja i izražavanja misli koja pripada svima, pa bi u njima valjalo prepoznati posve „sigurne prostore za javni dijalog“<sup>16</sup> s resursima informiranja javnosti kojima se omogućuje slobodna i otvorena razmjena najraznovrsnijih ideja koja javnosti pomaže upravo u „lociranju raznolikosti resursa i razvoju vještina informacijske pismenosti“<sup>17</sup>. Na toj podlozi, odgovorni i informirani građani ostvaruju pretpostavku oživotvorenja djelotvorne participacije u postupcima donošenja odluka, kao i nadzora nad izabranim dužnosnicima, ali ih u tome ništa ne priječi da istovremeno kritički propituju i, primjerice, predanost knjižnica slobodi informacija, njihovoj inkluzivnosti i jednakosti u pristupu korisnicima, jednako kao što kritički potencijal podrazumijeva i propitivanje načina na koji se sama knjižnica svojim djelovanjem i načelima „uklapa u složene aranžmane suvremenih demokratskih režima“<sup>18</sup>.

Usmjerenost knjižnica na informiranost građana ukazuje na njihovo vjerno nastojanje na promicanju društveno-političkog i svekolikog napretka te na edukaciji i snaženju demokratskih ideja građana u cilju djelotvorne participacije u postupcima donošenja

- 
- 13 Usp. Huzar, T. Neoliberalism, democracy and the library as a radically inclusive space. Paper presented at IFLA WLIC 2014 – Lyon – Libraries, Citizens, Societies: Confluence for Knowledge in Session 200 – Library Theory and Research. Str. 2. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <http://library.ifla.org/835/1/200-huzar-en.pdf>.
  - 14 Belfrage, J. Advocacy for Democracy II. The Role of the Swedish Library Association. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 210.
  - 15 Gorman, M. Naše neprolazne vrednosti: bibliotekarstvo u XXI veku. Beograd: Filološki fakultet Univerziteta u Beogradu, 2007. Str. 198.
  - 16 Kranich, N. Libraries, the Internet, and Democracy. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 84.
  - 17 Gordon, W. R. Advocacy for Democracy I. The Role of the American Library Association. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 204.
  - 18 Gavin, P. T.; Kamal, A. M. Beyond Bowling Leagues: Libraries and Democracy through the Lens of Civil Society Theory, 2013. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://journals.library.ualberta.ca/ojs/cais-asci.ca/index.php/cais-asci/article/view/560/510>.

odluka. Pojedini autori, primjerice, primjećuju da se (narodne) knjižnice, uključujući i novine te radio i televiziju koji nisu pod nadzorom države i monopolizirani, uistinu mogu smatrati važnom društvenom institucijom koja stremlji političkom cilju informiranosti elektorata<sup>19</sup>. Ostvarujući takav cilj, knjižnice postaju ključna potka u konceptu demokratske javnosti u čijemu su sastavu građani koji se informiraju i educiraju za preuzimanje „odgovornosti demokratskog odlučivanja i samoupravljanja“<sup>20</sup>.

Iz izloženog slijedi da su knjižnice od izrazite važnosti za funkcioniranje demokratskog društva kojemu daju zbiljski doprinos i predstavljaju simbole intelektualne slobode; one imaju utilitarnu i simboličku vrijednost za demokraciju<sup>21</sup> te istovremeno služe kao instrument njezine revitalizacije i snaženja<sup>22</sup>. Budući da demokracija počiva na informiranim građanima i da bez neometanog pristupa informacijama demokracija predstavlja tek „šuplji koncept“<sup>23</sup>, dio autora zaključuje da informirano građanstvo predstavlja „jedini temelj na kojemu demokracija može cvjetati“<sup>24</sup>. Dinamičnim razvojem IKT-a i širenjem sve više informacija, uloga knjižnica u pružanju znanja i informacija građanstvu poprima vitalan značaj te bi u nastojanju za osiguranjem pravednog i trajnog pristupa informacija<sup>25</sup> valjalo kontinuirano smjerati smanjivanju „digitalnog i informacijskog jaza“<sup>26</sup> kroz proaktivno djelovanje na planu ponude svojih fondova, besplatnog pristupa računalu i internetu, raznovrsnim aplikacijama i bazama podataka te pomoći u učenju<sup>27</sup>.

Naposlijetku, iako je informiranje fundamentalna pretpostavka za uključivanje građana u demokratske procese, čime se znatno doprinosi izgradnji njihova povjerenja u vlast, ali i otvara prostor većoj kvaliteti odluka donesenih uz njihovu participaciju, treba napomenuti da ono nije ujedno i jedina faza u procesu stvaranja provedbenih politika, nego tek prvi korak u tom procesu. U toj fazi dolazi do uspostave jednosmjernog odnosa

19 Usp. Buckland, M. K. *Library services in theory and context*. Oxford: Pergamon Press, 1988. Str. 155.

20 Usp. Mattson, K. *The Librarian as Secular Minister to Democracy: The Life and Ideas of John Cotton Dana*. // *Libraries & Culture* 35, 4(2000), 514. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <http://www.jstor.org/stable/25548869>.

21 Vidi Byrne, A. *Democracy and Libraries. Symbol or Symbiosis?* // *Library Management* 39, 5(2018), 285. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://doi.org/10.1108/LM-09-2017-0088>.

22 Usp. Stilwell, C. *Information as currency, democracy, and public libraries* // *Library Management* 39, 5(2018), 295-306. DOI: <https://doi.org/10.1108/LM-08-2017-0078>.

23 Kranich, N. *Libraries and Democracy Revisited* // *The Library Quarterly* 90, 2(2020), 131. DOI: <https://doi.org/10.1086/707670>.

24 Heanue, A. *In Support of Democracy. The Library Role in Public Access to Government Information*. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 121.

25 Usp. Kranich, N. *Libraries and Democracy Revisited* // *The Library Quarterly* 90, 2(2020), 137. DOI: <https://doi.org/10.1086/707670>.

26 Vrana, R; Kovačević, J.. *Položaj knjižnice u umreženom društvu*. // *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* 53, 3/4(2010), 30. Dostupno i na: <https://hrcak.srce.hr/80503> [citirano: 2021-1-10].

27 Usp. Isto.

između građana i vlasti u kojem vlast stvara, a građani pristupaju tim informacijama, dok se druga faza ispunjava kroz konzultiranje, i to kao dvosmjerni odnos u kojemu građani daju povratne informacije vlasti iznoseći joj svoje stavove i mišljenja, a treća faza kroz aktivno participiranje građana koje počiva na partnerstvu s vlasti u kojem su građani aktivno angažirani u određivanju i procesnog, i sadržajnog elementa stvaranja provedbene politike<sup>28</sup>. Polazeći od toga da informiranje čini polazišnu točku u tom procesu bez koje nema ni njegovih ostalih faza te uzimajući u obzir da pristup informacijama podrazumijeva dobru legislativu s jasnim institucijskim instrumentima, neovisnim nadzornim institucijama i pravosuđem koje brine o provedbi zakona, ali i građaninom koji je upoznat sa svojim pravima te ima volju i sposobnost s njima u skladu postupati<sup>29</sup>, valjalo bi razmotriti i relevantne odredbe međunarodnih dokumenata i zakona koji čine normativni okvir u reguliranju ove materije.

### 3. Međunarodni ugovori i drugi dokumenti

Kao što je uvedeno bilo spomenuto, najveći broj dokumenata koji uređuju pravo na pristup informacijama na europskoj razini donesen je tek potkraj 20., odnosno početkom 21. stoljeća, što se vremenski poklapa s donošenjem zakona koji uređuju to pravo u nizu europskih država, poput Slovačke (1992.), Belgije (1994.), Slovenije (2003.), Švicarske (2004.) i Njemačke (2006.)<sup>30</sup>. Tako je, primjerice, početkom devedesetih godina u okviru Završnog akta Ugovora iz Maastrichta (1992.) usvojena Deklaracija br. 17 o pravu na pristup informacijama<sup>31</sup>, u kojoj je utvrđeno kako „transparentnost postupka donošenja odluka osnažuje demokratsku narav institucija i povjerenje javnosti u upravu“, a posebno vrijedi spomenuti i Ugovor iz Amsterdama o izmjenama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata<sup>32</sup> (1997.) kojim je određeno da svaki „građanin Unije i bilo koja fizička ili pravna osoba koja ima boravište ili sjedište u državi članici ima pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća

28 Usp. Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike / ed. by Anton-Jan Klasinc. Zagreb: Oksimoron, 2004. Str. 12.

29 Usp. Isto.

30 Vidi Mlinarević, D. Njemački zakonski okvir prava na pristup informacijama i dostupnosti arhivskoga gradiva. // Dostupnost arhivskog gradiva: 47. savjetovanje hrvatskih arhivista, Vinkovci, 22.-24. listopada 2014. / ed. by Silvija Babić. Zagreb: Hrvatsko arhivističko društvo, 2014. Str. 135. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.had-info.hr/dokumenti/publikacije/47.%20Savjetovanja%20hrvatskih%20arhivista%20u%20Vinkovcima,%202014.pdf](http://www.had-info.hr/dokumenti/publikacije/47.%20Savjetovanja%20hrvatskih%20arhivista%20u%20Vinkovcima,%202014.pdf).

31 Ugovor o Europskoj uniji – Deklaracija br. 17 o pravu na pristup informacijama. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6P>.

32 Ugovor iz Amsterdama o izmjenama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6V>.

i Komisije<sup>33</sup>. Potonje pravo odnosi se danas na dokumente svih „institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju“, u skladu s člankom 15. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>34</sup> i člankom 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>35</sup>, dok Ugovor o Europskoj uniji<sup>36</sup> tome prisnažuje, u člancima 10. i 11., da svi građani imaju pravo participirati u demokratskom životu Europske unije čije institucije održavaju „otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom“.

S obzirom na shvaćanje da pravo na pristup informacijama ujedno predstavlja i sastavni dio slobode izražavanja<sup>37</sup>, pored dosad spomenutih, ali i sličnih dokumenata usvojenih na razini Europske unije<sup>38</sup>, valjalo bi se ukratko osvrnuti i na međunarodne ugovore koji to pravo uređuju iz perspektive slobode na kojoj nužno počiva svako demokratsko društvo – slobode izražavanja. Prema članku 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima<sup>39</sup> (1948.) pravo na slobodu mišljenja i izražavanja obuhvaća, uz ostalo, „slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice“. Slična formulacija sadržana je i u članku 19. stavku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>40</sup> (1966.), prema kojem je u pravu na slobodu izražavanja sadržana sloboda traženja, primanja i širenja informacija te svih vrsta ideja, i to

33 Dotadašnja nastojanja za javnim pristupom dokumentima europskih institucija mogu se pratiti u Odluci Vijeća 93/731/EZ od 20. prosinca 1993. o javnom pristupu dokumentima Vijeća ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6w>), Odluci Komisije 94/90/EZUČ, EZ, Euratom od 8. veljače 1994. o javnom pristupu dokumentima Komisije ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orgb>) i Odluci Europskoga parlamenta 97/632/EZ, EZUČ, Euratom od 10. srpnja 1997. o javnom pristupu dokumentima Europskoga parlamenta ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orgc>).

34 Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/oERW>.

35 Povelja Europske unije o temeljnim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orf8>.

36 Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhh>.

37 Usp. Coppel, P. Information rights: law and practice. Oxford: Hart Publishing, 2014. Str. 83.

38 Npr. Uredba br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/oERX>), Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhy>), Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhz>) i Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ ([citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhG>).

39 Opća deklaracija o ljudskim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.un.org/en/universal-declaration-human-rights](http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights).

40 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch\\_IV\\_04.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf).



u pisanoj ili usmenoj formi, putem tiska ili umjetničke forme ili drugim sredstvom po izboru i neovisno o granicama, a gotovo identičnu stipulaciju moguće je uočiti i u članku 13. stavku 1. Američke konvencije o pravima čovjeka<sup>41</sup> (1969.). Nešto uži doseg prava na slobodu izražavanja previđen je člankom 10. stavkom 1. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>42</sup> (1950.) prema kojoj to „pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice“, iz čega proizlazi kako u tom krugu sloboda izostaje sloboda traženja informacija. No, dio autora smatra da tu odredbu ne bi trebalo tumačiti tako da „pravo na pristup informacijama prema članku 10. ne pripada svima“<sup>43</sup>.

Iako se pravo na pristup informacijama na međunarodnoj razini izrijeком navodi u tzv. Aarhuškoj konvenciji, tj. Konvenciji Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša<sup>44</sup> (1998), to pravo njome je uređeno samo iz perspektive informacija koje se tiču okoliša, dok je prvi međunarodni ugovor kojim je priznato opće pravo na pristup informacijama tijela javne vlasti Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima<sup>45</sup> (2009.). Njome se pod pojmom službenih dokumenata općenito razumijevaju sve informacije koje su zabilježene u bilo kojem obliku, izrađene ili primljene i u posjedu tijela javnih vlasti (članak 1. stavak 2 točka b), a pristup tim dokumentima jamči se svakome, po bilo kojem temelju, samo na zahtjev (članak 2. stavak 1.). No, vrijedi primijetiti da je od ukupno 47 država članica Vijeća Europe tu Konvenciju ratificiralo samo njih deset, dok je Republika Hrvatska među 37 država članica koje to zasad nisu učinile<sup>46</sup>.

Iz dosad izloženog slijedi da spomenuti međunarodni dokumenti uređuju pravo na pristup informacijama, u pravilu, iz perspektive slobode izražavanja koja podrazumijeva – i tako bi je valjalo tumačiti – slobodu traženja, primanja i širenja informacija. Izuzetak u tom pristupu zasad čine samo Aarhuška konvencija i Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima koje izrijeком uređuju to pravo, no kod prve je ono

---

41 Američka konvencija o pravima čovjeka. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201144/volume-1144-i-17955-english.pdf>.

42 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf).

43 Ofak, L. Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. // Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 37, 2(2016), 948. DOI: <https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.2.6>.

44 Konvencija Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/06/19980625%2008-35%20AM/Ch\\_XXVII\\_13p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/06/19980625%2008-35%20AM/Ch_XXVII_13p.pdf).

45 Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680084826>.

46 Tablica potpisa i ratifikacija Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=NrzeJNiD](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=NrzeJNiD).

uređeno samo iz perspektive informacija koje se tiču okoliša, dok je potonju konvenciju dosad ratificiralo tek deset država članica Vijeća Europe. Istovremeno, na razini Europske unije izrijekom se priznaje pravo na pristup dokumentima svih njezinih institucija, tijela, ureda i agencija, dok se dokumenti takvih tijela vlasti na razini država članica ne spominju u relevantnim odredbama koje predviđaju navedeno pravo. Nadalje, iako je prethodno bila istaknuta uloga knjižnica u pružanju znanja i informacija te podcrtana njezina vrijednost za demokraciju koja počiva na informiranim građanima, u izloženim međunarodnim dokumentima nisu sadržane odredbe koje bi se posebno odnosile na tu njezinu ulogu, već su one utjelovljene u okviru međunarodnih dokumenata knjižničarskih organizacija. Ukazujući na to da su prema Ustavu Republike Hrvatske<sup>47</sup> samo međunarodni ugovori „dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj snazi su iznad zakona“, uz uvjet da je riječ o sklopljenim i potvrđenim (u skladu s Ustavom) i objavljenim ugovorima koji su na snazi, valjalo bi se ukratko osvrnuti na pojedine dokumente spomenutih organizacija koji nisu pravno obvezujući, ali njihov značaj slijedi iz činjenice da ih je usvojila struka, i to Međunarodni savez knjižničarskih društava i ustanova (International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA)<sup>48</sup>.

U Izjavi IFLA-e o knjižnicama i intelektualnoj slobodi<sup>49</sup> (1999.) tako se poziva knjižnice i njihove zaposlenike da se drže načela intelektualne slobode, neometanog pristupa informacijama i slobode izražavanja te da prepoznaju privatnost korisnika knjižnice, pri čemu se ističe kako knjižnice pružaju pristup informacijama te slobodno prikupljaju, organiziraju i šire informacije, a knjižničari i ostali zaposlenici knjižnica moraju se pridržavati tih načela. Zatim, u IFLA-inom Manifestu o Internetu<sup>50</sup> (2002.) ističe se da slobodan pristup informacijama, bez obzira na medij i granice, čini suštinu odgovornosti knjižničarske i informacijske struke, s time da knjižnice i informacijske službe trebaju podržavati pravo korisnika da slobodno traže informacije poštujući njihovu privatnost i povjerljivost korištenih izvora, uz odgovornost da se olakša i promiče javni pristup kvalitetnim informacijama i komunikaciji. Slično tome, Glazgovskom deklaracijom o knjižnicama, informacijskim uslugama i intelektualnoj slobodi<sup>51</sup> (2002.) pozivaju se knjižnice i informacijske službe da omoguće

47 Ustav Republike Hrvatske: (pročišćeni tekst). // Narodne novine 85, 2422(2010). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_07\\_85\\_2422.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html) i Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014. // Narodne novine 5, 93(2014). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_01\\_5\\_93.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_01_5_93.html).

48 Međunarodni savez knjižničarskih društava i ustanova. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/](http://www.ifla.org/).

49 Izjava IFLA-e o knjižnicama i intelektualnoj slobodi. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/ifla-statement-on-libraries-and-intellectual-freedom](http://www.ifla.org/publications/ifla-statement-on-libraries-and-intellectual-freedom).

50 IFLA-in Manifest o Internetu. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/files/assets/faife/publications/policy-documents/internet-manifesto-en.pdf](http://www.ifla.org/files/assets/faife/publications/policy-documents/internet-manifesto-en.pdf).

51 Glazgovska deklaracija o knjižnicama, informacijskim uslugama i intelektualnoj slobodi. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/the-glasgow-declaration-on-libraries-information-services-and-intellectual-freedom](http://www.ifla.org/publications/the-glasgow-declaration-on-libraries-information-services-and-intellectual-freedom).

neometan pristup informacijama te učine materijale, sadržaje i usluge jednako dostupnima svim korisnicima, kao i da štite pravo svih korisnika na privatnost i povjerljivost u vezi s traženim ili primljenim informacijama i resursima. Slično razumijevanje zadaće knjižnica i njihovih zaposlenika može se pratiti i u kasnijim IFLA-inim dokumentima, poput Etičkoga kodeksa za knjižničare i druge informacijske djelatnike<sup>52</sup> (2012.) koji predviđa da se njihova uloga ispunjava u osiguravanju pristupa informacijama u smjeru osobnog razvoja i obrazovanja te informirane participacije u demokratskom životu i njegovu napretku, pri čemu moraju učiniti sve kako bi korisnicima omogućili besplatan pristup zbirkama i uslugama, ali uz poštovanje njihove privatnosti i zaštite osobnih podataka.

#### 4. Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Pravo na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj prvi put je uređeno 2003. Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>53</sup> kojim je ono određeno kao pravo svake domaće ili strane fizičke ili pravne osobe da zatraži i dobije informaciju te obvezu tijela javne vlasti da joj omogući pristup toj informaciji, ali i objavljuje informacije „kada za to i ne postoji poseban zahtjev već takvo objavljivanje predstavlja njihovu obvezu određenu zakonom ili drugim općim propisom“. Iz toga slijedi da se zakonodavac odlučio za dvomodelni pristup informacijama, tj. proaktivni, kroz obvezu tijela javne vlasti da objavljuju informacije o svom radu, nacрте akata koje izrađuju, odluke itd., neovisno o nečijem zahtjevu, te reaktivni, kroz obvezu tijela javne vlasti da omoguće ovlaštenicima pristup zatraženoj informaciji<sup>54</sup>. Pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti konstitucionalizirano je 2010.<sup>55</sup> u članku 38. stavku 4. Ustava kojim je to pravo zajamčeno na ustavnoj razini među drugim osobnim i političkim slobodama i pravima, s time da se svako ograničenje tog prava mora propisati zakonom i uz to biti razmjerno „naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju“ te nužno u „slobodnom i demokratskom društvu“.

---

52 IFLA-in Etički kodeks za knjižničare i druge informacijske djelatnike. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/node/11092](http://www.ifla.org/publications/node/11092).

53 Zakon o pravu na pristup informacijama. // Narodne novine 172, 2491(2003). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003\\_10\\_172\\_2491.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html).

54 Suzanne J. Piotrowski općenito smatra da se informacijama koje posjeduju tijela vlasti, uz opisane načine, može pristupiti i posredstvom zviždača (eng. *whistleblowers*) i tzv. curenja informacija (eng. *leaks*) te sastanaka otvorenih za javnost. Usp. Piotrowski, S. J. *Governmental transparency in the path of administrative reform*. New York: State University of New York Press, 2007. Str. 91.

55 Pojedini autori ističu da je i prije toga pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti bilo ustavne naravi, tumačeći da ono nije izričito bilo formulirano u ustavnom tekstu, ali se njegovo postojanje moglo utvrditi pravilnim pravnim tumačenjem Ustava. Usp. Smerdel, B.; Gardašević, Đ. *The Notion of Security and Free Access to Information: Creation and Development of the Right of the Public to Know in European and Croatian Jurisprudence*. // *Politics in Central Europe*, *The Journal of the Central European Political Science Association* 2, 2(2007), 29.

Razrada te ustavne odredbe s bitnim izmjenama u odnosu na dotadašnje zakonsko rješenje izvršena je 2013. donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>56</sup> koji je, između ostalog, ponudio jasnije definicije pojedinih pojmova, uveo obvezu svih tijela javne vlasti koja izrađuju nacрте zakona i podzakonskih akata da te nacрте objave na mrežnim stranicama u cilju provedbe javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Nadalje, njime su detaljno određene informacije koje ta tijela moraju objavljivati te je utvrđen pojam Središnjeg kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske kao javno dostupnog alata na internetu kojim se putem punog teksta i/ili uređenog skupa metapodataka korisnicima omogućuje „trajni pristup dokumentima pohranjenim u bazi elektroničkih dokumenata i/ili fizičkim zbirkama“ (članak 5. točka 9.). Pritom se pod pojmom prava na pristup informacijama obuhvatilo pravo svake domaće ili strane fizičke i pravne osobe (tj. korisnika prava) da zatraži i dobije informaciju, ali i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije u skladu s obvezom određenom zakonom ili drugim propisom i bez obzira na postavljanje zahtjeva, što znači da je zadržan identičan dvomodelni pristup informacijama koji je uveden Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. Pod pojmom informacije određen je „svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti“ (članak 5. točka 3.). Kako bi se omogućila dosljedna primjena odredbi tog Zakona u skladu s njegovim ciljem – koji se sastoji od omogućavanja i osiguravanja ostvarenja Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama i njihovu ponovnu uporabu<sup>57</sup> kroz otvorenost i javnost djelovanja tijela javne vlasti (članak 3.) – propisana su načela kojih se moraju pridržavati sva tijela javne vlasti, ali i korisnici. Uz načelo javnosti i slobodnog pristupa informacijama svim domaćim i stranim fizičkim i pravnim osobama uz zakonske uvjete i ograničenja, to su načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti objavljenih i danih informacija tijela javne vlasti, načelo jednakosti prava na pristup informacijama i njihovu ponovnu uporabu koje pripada svim korisnicima uz jednake uvjete i na jednak način te njihovu ravnopravnost u ostvarivanju prava, kao i načelo raspolaganja informacijom koje korisniku daje

56 Zakon o pravu na pristup informacijama. // Narodne novine 25, 403(2013). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_403.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama // Narodne novine 85, 1649(2015). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_08\\_85\\_1649.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_08_85_1649.html).

57 Pod tim pojmom podrazumijeva se uporaba „informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom“ (članak 5. točka 6.).

pravo javnog iznošenja informacije kojom raspolaže te načelo međusobnog poštovanja i suradnje na kojemu počivaju odnosi tijela javne vlasti i korisnika.

Pored tih načela, tijela javne vlasti moraju postupati u skladu s nizom propisanih obveza: objave na internetskim stranicama različitih informacija poput općih akata i odluka koje donose, godišnjih planova i programa, javnih usluga, registra i baza podataka iz njihove nadležnosti itd.; dostavljanja dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske; objave dokumenata radi savjetovanja s javnošću prilikom donošenja zakona i podzakonskih akata, kao i općih akata te drugih strateških ili planskih dokumenata kojima se utječe na interese pojedinaca i/ili pravnih osoba; objave informacija o njihovom radu; određivanja službene osobe mjerodavne za rješavanje ostvarenja prava na pristup informacijama te vođenja posebnoga službenog upisnika koji se tiču zahtjeva, postupka i odluke u vezi ostvarivanja prava na pristup informacijama i njihove ponovne uporabe. U ispunjavanju tih zakonskih obveza tijela javne vlasti omogućavaju pristup informacijama kroz pravodobnu objavu informacija koje se tiču njihova rada, uz obvezu da to čine primjerenim i dostupnim načinom, odnosno korištenjem internetskih stranica tijela javne vlasti ili javnoga glasila i Središnjega kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske radi informiranja javnosti, kao i kroz davanje informacije podnositelju zahtjeva<sup>58</sup> (članak 17. stavak 1. točke 1.-2.), čime je *explicite* utvrđena primjena dvomodelnog pristupa informacijama.

U izloženim odredbama važećeg Zakona o pravu na pristup informacijama nisu sadržane posebne odredbe o knjižnicama, već su one obuhvaćene pojmom tijela javne vlasti. Naime, pod potonjim pojmom podrazumijevaju se, između ostalog, „pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (...)“ (članak 5. točka 2.). Imajući u vidu da je Zakonom o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti<sup>59</sup> utvrđeno da se pod pojmom knjižnice smatra „pravna osoba koja obavlja knjižničnu djelatnost“ (članak 3. točka 2.) u skladu sa zakonom kojim se „osigurava obavljanje knjižnične

---

58 Zahtjev može biti podnesen u pisanoj ili usmenoj formi, s time da podnositelj ne mora navesti razloge traženja pristupa informaciji, niti se pozvati na primjenu zakonskih odredbi u tom cilju (članak 18. stavak 4.), a tijelo javne vlasti mora odlučiti najkasnije 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva uz iznimnu mogućnost produženja tih rokova (članci 20. i 22.). Podnositelj ima pravo na pravnu zaštitu protiv rješenja tijela javne vlasti izjavljivanjem žalbe Povjereniku za informiranje, nadležnom za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, i na pravnu zaštitu protiv rješenja povodom žalbe pokretanjem upravnog spora (članci 25.-26.).

59 Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. // Narodne novine 17, 356(2019). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_02\\_17\\_356.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_17_356.html) i Zakon o izmjenama Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. // Narodne novine 98, 1945(2019). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_10\\_98\\_1945.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_10_98_1945.html).

djelatnosti javnih i privatnih knjižnica kao javne službe“ (članak 2. podstavak 1.), ali i uzimajući u obzir odredbe kojima se definiraju knjižnice te određuju njihovi osnivači<sup>60</sup>, može se zaključiti da se Zakon o pravu na pristup informacijama izravno primjenjuje i na knjižnice<sup>61</sup>, te se one uvrštavaju u Popis tijela javne vlasti<sup>62</sup> koji se vodi pri Povjereniku za informiranje kao neovisnom državnom tijelu za zaštitu prava na pristup informacijama.

Razmatrajući izložene obveze knjižnica kao tijela javne vlasti na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama kroz prizmu zadaće koja se prema Zakonu o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti ispunjava kroz organiziranje i pružanje javnosti različitih „kulturnih, informacijskih, obrazovnih i znanstvenih usluga“, temeljeći ih, između ostalog, na „slobodnom pristupu izvorima informacija“ (članak 3. točka 1.), vrijedi prepoznati kako se takva zadaća knjižnica oživotvoruje ostvarenjem ustavnog prava na pristup informacijama kroz obligatornu primjenu proaktivnog i reaktivnog pristupa, tj. objavom informacija i omogućavanjem pristupa zatraženoj informaciji. U nastojanju da se osigura dostupnost knjižnične građe i informacija „radi jačanja kompetencija za razvoj demokracije, gospodarstva, znanosti i sudjelovanja u informacijskom društvu“ (članak 2. podstavak 3.) zakonodavac je u Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti ugradio cijeli niz odredbi. One su uglavnom načelnog karaktera, počevši od onih da knjižnična djelatnost obuhvaća, primjerice, pružanje informacijskih usluga, ali i poslove usmjera-

60 Javna knjižnica definirana je kao „neprofitna pravna osoba koja obavlja knjižničnu djelatnost sukladno ovom Zakonu, a kojoj je osnivač Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravna osoba u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno zajedno s njima druga pravna i fizička osoba“, a privatna knjižnica kao „knjižnica kojoj je osnivač druga pravna ili fizička osoba“. Iako su tijekom rasprave o Prijedlogu zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti isticani prigovori o osnivanju privatne knjižnice, nisu usvojeni, i to uz argument da se „ne može ograničavati pravni oblik obavljanja djelatnosti, a imajući u vidu i odredbe Zakona o trgovačkim društvima u kojem se navodi da se u tom pravnom obliku mogu obavljati sve djelatnosti, što uključuje i knjižničnu djelatnost. Na ovaj način se ostvaruje ustavno jamstvo poduzetničke slobode i inicijative da slobodno ulaže u određene djelatnosti i bira pravni oblik u kojem će djelovati“. Konačni prijedlog zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, P. Z. br. 431. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081616/PZ\\_431.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081616/PZ_431.pdf). Iako pojedini autori smatraju da su privatne knjižnice izuzete od primjene Zakona o pravu na pristup informacijama (Tufekčić, Anita i Marina Kordić. Nav. dj., str. 429.), valjalo bi ukazati na to da su tijela javne vlasti, među ostalim, i pravne osobe koje obavljaju javnu službu, a Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti jasno predviđa obavljanje knjižnične djelatnosti upravo javnih i privatnih knjižnica kao „javne službe“. Dodajući uz to i da knjižnična djelatnost prema potonjem zakonu obuhvaća organiziranje i pružanje javnosti, između ostalog, i informacijskih usluga, temeljeći ih, *inter alia*, i na „slobodnom pristupu izvorima informacija“ (članak 3. točka 1.), čini se da ne bi bilo nikakve zapreke za ekstenzivnije tumačenje da se Zakon o pravu na pristup informacijama primjenjuje i na privatne knjižnice koje obavljaju tu djelatnost, i to kao javnu službu.

61 Nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama 2015. to je postalo razvidno i kroz izričito navođenje knjižnica kroz izmjene članaka 28., 30. i 33.

62 Popis tijela javne vlasti. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://tjv.pristupinfo.hr/>.

vanja i podučavanja korisnika kod izbora i korištenja knjižnične građe, informacijskih pomagala i drugih izvora te pripreme sadržaja i programa kulturne, informacijske, edukativne i znanstvene naravi (članak 6. stavak 1.), do onih da knjižnica ne može biti osnovana ako nisu, u skladu sa standardom za pojedinu vrstu knjižnica, osigurani, između ostalog, knjižnična građa, ali i oprema i pristup IKT-u (članak 11. stavak 1.). S obzirom na značaj knjižnične djelatnosti, kao i poslove koji su njome obuhvaćeni, posebno vrijedi izdvojiti ulogu Hrvatskoga knjižničkog vijeća koje, kao savjetodavno tijelo pri Ministarstvu kulture i medija, obavlja stručne i ostale poslove knjižnične djelatnosti, a posebice daje prijedloge općih i specifičnih mjera i programa poticanja razvoja i unaprjeđenja knjižnične djelatnosti, kao i preporuke i mišljenja koja se tiču pojedinih pitanja iz te djelatnosti i poticaje u smjeru unaprjeđenja standarda i relevantnih propisa za tu djelatnost (članak 35.). Naime, budući da se spomenuto vijeće sastoji od predsjednika i šest članova koji se imenuju „iz reda istaknutih stručnjaka iz područja knjižnične, znanstvene i obrazovne djelatnosti“<sup>63</sup> (članak 36. stavak 1.), riječ je o primjeru participacije stručne, a napose knjižnične, znanstvene i obrazovne javnosti u postupku donošenja odluka kojom se pridonosi snaženju povjerenja u postupanje vlasti i povećava mogućnost utjecaja na veću kvalitetu normativnih rješenja uz subsekventan doprinos učinkovitijoj primjeni tih odluka u praksi<sup>64</sup>.

Iako iz dosad izloženog slijedi da su knjižnice kao tijela javne vlasti kroz organiziranje i pružanje javnosti različitih usluga u ostvarenju ustavnog prava na pristup informacijama putem obigatorne primjene proaktivnog i reaktivnog pristupa obvezne slijediti načelo javnosti, načelo slobodnog pristupa informacijama svim domaćim i stranim fizičkim i pravnim osobama, načelo jednakosti tog prava, načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti te druga načela, pridržavajući se propisanih obveza koje izvire iz Zakona o pravu na pristup informacijama, u toj svojoj ulozi knjižnice nisu beziznimno vezane, niti je pravo na pristup informacijama apsolutne naravi.

## 5. Ograničenja prava na pristup informacijama

Prema Ustavu Republike Hrvatske pravo na pristup informacijama može se ograničiti samo zakonom, a ograničenja moraju biti „razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u

---

63 Člankom 36. stavkom 2. Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti propisano je da „Predsjednika i dva člana Vijeća imenuje i razrješuje ministar nadležan za kulturu, a po jednog člana imenuje i razrješuje ministar nadležan za znanost i obrazovanje, Rektorski zbor visokih učilišta Republike Hrvatske i Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu te Hrvatsko knjižničarsko društvo“.

64 Usp. Struić, G. i Bratić, V. Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora. // Hrvatska i komparativna javna uprava 17, 1(2017), 134. DOI: <https://doi.org/10.31297/hku.17.1.1>.

svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu“ (članak 38. stavak 4.). Tom pravu protutežu predstavlja ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka koji se bez privole mogu prikupiti, obraditi i koristiti samo pod uvjetima određenim zakonom (članak 37. stavak 1.). Primjerice, Zakon o zaštiti tajnosti podataka<sup>65</sup> propisuje poslovnu<sup>66</sup> i profesionalnu<sup>67</sup> tajnu, dok Zakon o tajnosti podataka<sup>68</sup> predviđa da je kod postojanja interesa javnosti vlasnik<sup>69</sup> dužan napraviti ocjenu razmjernosti prava na pristup informacijama i zaštite zakonom propisanih vrijednosti<sup>70</sup> te donijeti odluku da se postojeći stupanj tajnosti zadrži ili promijeni ili da se izvrši deklasifikacija ili oslobađanje od obveze čuvanja tajnosti podatka<sup>71</sup> (članak 16. stavak 1.), s time da zainteresirani ovlaštenici prava na pristup informacijama mogu podnijeti zahtjev za pristup neklasificiranim podacima (članak 23. stavak 2.). Nadalje, na području zaštite osobnih podataka treba istaknuti Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka<sup>72</sup> čiju bi važnost valjalo napose prepoznati s obzirom na niz osobnih podataka koje knjižnice obrađuju, poput identifikacijskih podataka knjižničnih članova (imena i prezimena, datuma rođenja, broja korisničke iskaznice te vrste i broja osobne isprave osobnoga identifikacijskog broja, spola, državljanstva), njihovih kontaktnih podataka (adrese prebivališta,

65 Zakon o zaštiti tajnosti podataka. // Narodne novine 108, 2091(1996). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996\\_12\\_108\\_2091.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_12_108_2091.html). Stupanjem na snagu Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine 79, 2483(2007). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_07\\_79\\_2483.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_07_79_2483.html)) prestale su važiti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka, izuzev odredbi u glavama VIII. (članci 19.-26.) i IX. (članak 27.).

66 Riječ je o podacima koji su u tom svojstvu utvrđeni odredbama zakona, drugog propisa ili općeg akta koje je donijelo trgovačko društvo, ustanova ili druga pravna osoba, a koji čine „proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese“ (članak 19. stavak 1.).

67 Pod tim pojmom podrazumijevaju se „podaci o osobnom ili obiteljskom životu stranaka koje saznaju svećenici, odvjetnici, zdravstveni i socijalni djelatnici, i druge službene osobe u obavljanju svog poziva“ (članak 27.).

68 Zakon o tajnosti podataka. // Narodne novine 79, 2483(2007). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_07\\_79\\_2483.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_07_79_2483.html) i Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka. // Narodne novine 86, 1969(2012). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_07\\_86\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_07_86_1969.html).

69 To je nadležno tijelo u čijem je djelovanju nastao određeni (ne)klasificirani podatak (članak 2. podstavak 6.).

70 Riječ je o vrijednostima iz članaka 6.-9. tog Zakona, poput sigurnosti građana, znanstvenih otkrića, pronalazaka i tehnologije važnih za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske itd.

71 Pod pojmom podatka podrazumijeva se „dokument, odnosno svaki napisani, umnoženi, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, fotografirani, magnetni, optički, elektronički ili bilo koji drugi zapis podatka, saznanje, mjera, postupak, predmet, usmeno priopćenje ili informacija, koja s obzirom na svoj sadržaj ima važnost povjerljivosti i cjelovitosti za svoga vlasnika“ (članak 2. podstavak 1.).

72 Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. // Narodne novine 42, 805(2018). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_05\\_42\\_805.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_42_805.html).



kontakt-adrese, broja telefona i adrese e-pošte), kao i povijesti posudbe, podataka o plaćanju članarine i zakasnine itd.<sup>73</sup>

Zakon o pravu na pristup informacijama sadrži nekoliko ograničenja koja se naslanjaju na posebne zakone. Naime, tijela javne vlasti imaju pravo ograničiti pristup informacijama ako su klasificirane stupnjem tajnosti ili su zaštićene zakonom koji uređuje materiju zaštite osobnih podataka ili se radi o poslovnoj ili profesionalnoj tajni, ali i onda kada je riječ o poreznoj tajni ili informaciji zaštićenoj propisima koji uređuju materiju prava intelektualnog vlasništva<sup>74</sup>, osim kada u potonjem slučaju nositelj prava daje izričiti pisani pristanak, ili ako je riječ o ograničenju pristupa informaciji u vezi s međunarodnopravnim razlozima te u drugim slučajevima koji su propisani zakonom<sup>75</sup>. Međutim, prije donošenja odluke u spomenutim slučajevima ograničenja nadležno tijelo javne vlasti mora procijeniti razmjernost između, s jedne strane, razloga koji idu u prilog omogućavanju pristupa informaciji i, s druge strane, razloga koji idu prilog ograničenja tog pristupa te omogućiti pristup informaciji u slučaju prevladavanja javnog interesa (tzv. test razmjernosti i javnog interesa). Drugim riječima, tijelo javne vlasti mora utvrditi je li moguće ograničiti pristup određenoj informaciji u cilju zaštite zakonom zaštićenog interesa i bi li uslijed omogućavanja pristupa zatraženoj informaciji u određenom slučaju takav interes bio ozbiljno povrijeđen te što u konkretnom slučaju prevladava: „potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes“ (članak 16. stavak 2.). Ipak, ako se u konkretnom slučaju radi o informaciji koja se odnosi na raspolaganje javnim sredstvima, ona mora biti dostupna javnosti i bez potrebe za provedbom testa razmjernosti i javnog interesa, izuzev ako je, u skladu s člankom 16. stavkom 3., riječ o klasificiranom podatku.

## 6. Potreba za inkluzivnim pristupom

Iz dosad analiziranih propisa može se zaključiti da se uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama ispunjava kroz dvije osnovne funkcije, objavljivanja i omogućavanja pristupa informacijama, ali se ona u njima nipošto ne iscrpljuje, napose imajući u vidu da pravo na pristup informacijama nije apsolutne naravi, već mu protutežu predstavlja ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka. Međutim, navedene funkcije ne bi valjalo sagledavati i izolirano od pojedinih komplementarnih usluga koje

---

73 Usp. Katulić, Anita. Obveze knjižnica prema Općoj uredbi o zaštiti podataka: izazovi, pristupi i moguća rješenja. // *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* 61, 2(2018), 349-350. DOI: <https://doi.org/10.30754/vbh.61.2.690>.

74 Pojedini autori ističu da upravo propisi kojima se uređuje zaštita autorskog prava „mogu uvelike sputati slobodno poslovanje knjižnica i snažno utjecati na slobodan pristup informacijama za koji su knjižnice zadužene“. Horvat, A. i Živković, D.. Nav. dj., str. 8.

75 Vidi pobliže članke 15. i 16. Zakona o pravu na pristup informacijama.

su također obuhvaćene zakonskim pojmom knjižnične djelatnosti, poput obrazovnih i znanstvenih usluga, u skladu s člankom 3. točkom 1. Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. Štoviše, potonje usluge imaju izraziti značaj u kontekstu dinamičnog razvoja IKT-a, novih znanstvenih spoznaja te sve snažnijega inovativnog potencijala i tehnološkog razvoja gospodarstva i društva, što istovremeno iziskuje i potrebu za inkluzivnijim pristupom koji akceptira partnersku ulogu knjižnica i knjižničara kao onih koji *in concreto* pomažu građanima i promiču vrijednosti socijalne inkluzije i jednakosti omogućujući im pristup računalu, internetu, aplikacijama i bazama podataka i pomažući im u usvajanju novih znanja i vještina. U tom smislu, knjižnicama je, kao zastupnicima prava na pristup informacijama, povjerena odgovornost za iznalaženje i omogućavanje najučinkovitijih modela korištenja IKT-a koja zahtijeva i rješavanje praktičnih pitanja potrebne infrastrukture i pristupa internetu, ali i edukaciju građana te uključivanje knjižnica i tijela javne vlasti u zajedničke projekte usmjerene na pojednostavljenje i ubrzavanje komunikacije građana i javne uprave, s daljnjim povećanjem korištenja elektroničkih usluga koje nude tijela javne vlasti<sup>76</sup>. Štoviše, knjižnice i knjižničari trebali bi kontinuirano nastojati u pomaganju građanima u razumijevanju raznovrsnih segmenata digitalnog društva, kao i „argumentirano zastupati njihova prava u javnim raspravama prilikom donošenja relevantnih zakonskih propisa“<sup>77</sup>, aktivno prateći i pravovremeno se uključujući u postupak oblikovanja i donošenja zakonskih propisa<sup>78</sup>, u čemu se mogu koristiti nekim od pravno uređenih instrumenata participacije javnosti u zakonodavnom postupku<sup>79</sup>.

Na potonjem tragu, valjalo bi primijetiti, primjerice, kako je u razdoblju od 15. lipnja do 15. srpnja 2018. bilo održano savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Prijedlogu Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti<sup>80</sup> tijekom kojeg su među čak 2.566 komentara zabilježeni i oni koje su uputile knjižnice, odnosno pojedini knjižničari te brojni drugi predstavnici stručne, znanstvene i zainteresirane javnosti, a dio komentara upućen je u kasnijoj fazi, u zakonodavnom postupku u Hrvatskom saboru, Odboru za obrazovanje, znanost i kulturu koji je raspravljao o navedenom zakonskom prijed-

76 Navedeno shvaćanje predstavlja tek neke od zaključaka koji su usvojeni 10. prosinca 2014. u Zagrebu na 14. okruglom stolu o slobodnom pristupu informacijama na temu „Prava korisnika i slobodan pristup informacijama“ u organizaciji Komisije za slobodan pristup informacijama i slobodu izražavanja Hrvatskoga knjižničarskog društva i Odsjeka za informacijske i komunikacijske znanosti Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Vidi pobliže: Grašić-Kvesić, T.; Hebrang Grgić, I. 14. okrugli stol o slobodnom pristupu informacijama, 2015. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://www.hkdrustvo.hr/hkdnovosti/clanak/1040>.

77 Usp. Isto.

78 Usp. Isto.

79 Vidi npr. Struić, G i Bratić, V. Public participation in the budgetary process in the Republic of Croatia. // *Public Sector Economics* 42, 1(2018), 67-92. DOI: <https://doi.org/10.3326/pse.42.1.4>.

80 Izvješće o provedenom savjetovanju – Prijedlog Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=7767>.

logu<sup>81</sup>. Spomenuta mogućnost participacije već u ranoj fazi izrade određenog propisa, ali i kasnije, u okviru postupka donošenja zakona u Hrvatskom saboru, širom otvara priliku za kontinuiranim dijalogom i razmjenom mišljenja i prijedloga koji idu u smjeru unaprjeđenja postojećih normativnih rješenja i otklanjanju nedostataka propisnika na načelnoj i konkretnoj razini, no istovremeno pretpostavlja potrebu za posjedovanjem usko specijaliziranih znanja koju zahtijeva kompleksnost različitih područja i tema, uz poznavanje cjeline pravnog okvira kojima se one uređuju. Zbog toga se uloga knjižnica, kao što je prethodno spomenuto, ne zadržava (isključivo) na objavljivanju i omogućavanju pristupa informacijama, već se uz nju povezuju edukacija, pomoć građanima u razumijevanju različitih segmenata digitalnog društva, kao i argumentirano zastupanje njihovih prava prilikom javnih rasprava, tj. kada jednosmjernan odnos jednostavno nije dovoljan, nego se traži dvosmjernost u odnosu između građana i vlasti.

## 7. Zaključna razmatranja

Polazeći od shvaćanja knjižnica kao institucija okrenutih javnosti, u ovom radu pobliže je razmotrena uloga knjižnica u ostvarenju ustavnog prava na pristup informacijama interpretacijom relevantnih pozitivnih hrvatskih propisa, kao i međunarodnih ugovora i drugih dokumenata kako bi se kroz pravni okular sagledalo u čemu se ona sastoji, ali i kako bi se istražila koherentnost pravnog okvira.

Najprije je po uvidu u relevantnu literaturu utvrđeno da su knjižnice od izrazite važnosti za funkcioniranje demokratskog društva kojemu daju zbiljski doprinos i predstavljaju simbole intelektualne slobode; one imaju utilitarnu i simboličku vrijednost za demokraciju i istovremeno služe kao instrument njezine revitalizacije i snaženja. Dinamičan razvoj IKT-a i širenje sve više informacija u suvremeno doba knjižnicama i knjižničarima dodjeljuje vitalan značaj u pružanju znanja i informiranju, a upravo informiranje čini fundamentalnu pretpostavku za uključivanje građana u demokratske procese. Pritom, u nastojanju za osiguranjem pravednog i trajnog pristupa informacijama valjalo bi kontinuirano proaktivno djelovati na planu pružanja pristupa računalu i internetu, raznovrsnim aplikacijama i bazama podataka te pomoći u učenju, kao i na normativnom planu koji bi to trebao omogućavati, poticati ali i primjereno štititi.

Na toj podlozi utvrđeno je da izloženi međunarodni ugovori i drugi dokumenti uređuju pravo na pristup informacijama, i to čine, u pravilu, iz perspektive slobode izražavanja koja obuhvaća slobodu traženja, primanja i širenja informacija. Trenutno samo Aarhuška konvencija i Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima

---

81 Izvješće Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu o Prijedlogu zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, prvo čitanje, P. Z. br. 431. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-obrazovanje-znanost-i-kulturu-o-164>.

*explicite* uređuju pravo na pristup informacijama; prva konvencija to čini iz perspektive informacija koje se tiču okoliša, dok je potonju konvenciju dosad ratificiralo deset članica među kojima nije Republika Hrvatska. Na razini Europske unije izriječno je priznato pravo na pristup dokumentima njezinih institucija, tijela, ureda i agencija, no u relevantnim dokumentima nije spomenut pristup dokumentima tijela javne vlasti država članica. Štoviše, ni u jednom od izloženih dokumenata nisu iznađene odredbe koje bi se posebno odnosile na ulogu knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama, osim u pravno neobvezujućim međunarodnim dokumentima, poput onih koje je usvojio Međunarodni savez knjižničarskih društava i ustanova, u kojima je, uz ostalo, istaknuto da knjižnice pružaju neometan pristup informacijama i svim korisnicima čine jednako dostupnima materijale, sadržaje i usluge, prikupljaju i šire informacije, ali i štite pravo svih korisnika na privatnost i povjerljivost.

Nadalje, razmatrajući obveze knjižnica kao tijela javne vlasti na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama kroz prizmu zadaće koja se prema Zakonu o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti ispunjava kroz organiziranje i pružanje javnosti različitih „kulturnih, informacijskih, obrazovnih i znanstvenih usluga“, temeljeći ih, *inter alia*, na „slobodnom pristupu izvorima informacija“ (članak 3. točka 1.), vrijedi prepoznati kako se takva zadaća knjižnica oživotvoruje ostvarenjem ustavnog prava na pristup informacijama kroz obligatornu primjenu proaktivnog i reaktivnog pristupa, tj. objavom informacija neovisno o nečijem zahtjevu, ali i omogućavanjem pristupa zatraženoj informaciji. Stoga, iz pravne perspektive, uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama sastoji se upravo u ispunjavanju te dvije zakonske funkcije, iako se u njima nipošto ne iscrpljuje, napose imajući u vidu da navedeno pravo nije apsolutne naravi, već mu ograničenje, tj. protutežu predstavlja ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka, ali i sâm Zakon o pravu na pristup informacijama sadrži nekoliko ograničenja koja se naslanjaju na posebne zakone. U toj relaciji između prava na pristup informacijama i njegovih ograničenja zadaća je svakog tijela javne vlasti, dakle, i knjižnica, da procijeni razmjernost između razloga da omogući pristup određenoj informaciji i razloga da taj pristup ograniči i da pri prevladavanju javnog interesa dade prednost omogućavanju pristupa informaciji. Isto tako, zakonsku funkciju objavljivanja i omogućavanja pristupa informacijama ne bi valjalo sagledavati niti izdvojeno, niti izolirano od pojedinih komplementarnih usluga koje su obuhvaćene zakonskim pojmom knjižnične djelatnosti; uz nju se zbiljski vezuju edukacija, pomoć građanima u razumijevanju raznih segmenata digitalnog društva i zastupanje njihovih prava u javnim raspravama koje traže dvosmjernan odnos građana i vlasti, kada jednosmjernan odnos nije dovoljan. Izvrstan smjerokaz u tome čine dokumenti međunarodnih organizacija koji nisu pravno obvezujući, ali njihov značaj slijedi iz činjenice da ih je usvojila struka, posebice IFLA, te aktivnosti hrvatskih strukovnih udruženja i njihovih tijela poput Komisije za slobodan pristup informaci-

jama i slobodu govora Hrvatskoga knjižničarskog društva iza koje stoje dva desetljeća okruglih stolova o slobodnom pristupu informacijama i predanog rada na ovu temu.

Naposljetku, sagledavajući ovu materiju kroz prizmu vertikalne i horizontalne veza-nosti normi niza relevantnih propisa kojima se uređuje uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama, vrijedi istaknuti kako u analizi ustavnih i zakonskih odredbi nisu uočene nikakve antinomije, ali ni nekoherentnost pravnog okvira koji pravno, insti-tucijski i sadržajno slijedi međunarodne standarde. Iako bi se uz to moglo postaviti pita-nje pobliže usporedbe načina na koji se uređuje uloga knjižnica u ostvarenju prava na pristup informacijama u usporednom pravu, ali i praksi te ispitati neka druga pitanja, posebice ona vezana uz mogućnost unaprijeđenja pojedinih usporednih ustavnih i/ili zakonskih rješenja ove materije, navedena pitanja valjalo bi obuhvatiti posebnim istra-živanjem.

## Literatura

- Američka konvencija o pravima čovjeka. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201144/volume-1144-i-17955-english.pdf>.
- Belfrage, J. *Advocacy for Democracy II. The Role of the Swedish Library Association. // Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty / ed. by Nancy Kranich. Chi-cago: American Library Association, 2001. Str. 208-211.*
- Buckland, M. K. *Library services in theory and context. Oxford: Pergamon Press, 1988.*
- Byrne, A. *Democracy and Libraries. Symbol or Symbiosis? // Library Management 39, 5(2018), 284-294. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://doi.org/10.1108/LM-09-2017-0088>.*
- Choy, F. C. *Libraries and librarians – what next? // Library Management 28, 3(2007), 112-124. DOI: <https://doi.org/10.1108/01435120710727965>.*
- Coppel, P. *Information rights: law and practice. Oxford: Hart Publishing, 2014.*
- Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pri-stupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhG>.
- Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhy>.
- Direktiva 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o izmjeni Direk-tive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhz>.

- Etički kodeks IFLA-e za knjižničare i druge informacijske djelatnike. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/node/11092](http://www.ifla.org/publications/node/11092).
- Gallimore, A. Managing the networked public library. // *Library Management* 20, 7(1999), 384-392. DOI: <https://doi.org/10.1108/01435129910285154>.
- Gavin, P. T.; Kamal, A. M. Beyond Bowling Leagues: Libraries and Democracy through the Lens of Civil Society Theory, 2013. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://journals.library.ualberta.ca/ojs.caais-acsi.ca/index.php/cais-ascii/article/view/560/510>.
- Glazgovska deklaracija o knjižnicama, informacijskim uslugama i intelektualnoj slobodi. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/the-glasgow-declaration-on-libraries-information-services-and-intellectual-freedom](http://www.ifla.org/publications/the-glasgow-declaration-on-libraries-information-services-and-intellectual-freedom).
- Gordon, W. R. Advocacy for Democracy I. The Role of the American Library Association. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 203-207.
- Gorman, M. Naše neprolazne vrednosti: bibliotekarstvo u XXI veku. Beograd: Filološki fakultet Univerziteta u Beogradu, 2007.
- Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike / ed. by Anton-Jan Klasinc. Zagreb: Oksimoron, 2004.
- Grašić-Kvesić, T.; Hebrang Grgić, I. 14. okrugli stol o slobodnom pristupu informacijama, 2015. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://www.hkdrustvo.hr/hkdnovosti/clanak/1040>.
- Heanue, A. In Support of Democracy. The Library Role in Public Access to Government Information. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 121-128.
- Horvat, A. Javno i tajno u knjižničarskoj struci. // 5. seminar Arhivi, knjižnice, muzeji: mogućnosti suradnje u okruženju globalne informacijske infrastrukture: zbornik radova // ed. by Mirna Willer; Tinka Katić. Zagreb: Hrvatsko knjižničarsko društvo, 2002. Str. 8-15.
- Horvat, A.; Živković, D. Knjižnice i autorsko pravo. Zagreb : Hrvatska sveučilišna naklada, 2013. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/2002/3/Knjiznice\\_i\\_autorsko\\_pravo.pdf](http://darhiv.ffzg.unizg.hr/id/eprint/2002/3/Knjiznice_i_autorsko_pravo.pdf).
- Hull, B. Can librarians help to overcome the social barriers to access? // *New Library World* 102, 10(2001), 382-388. DOI: <https://doi.org/10.1108/EUM00000000006066>.
- Huzar, T. Neoliberalism, democracy and the library as a radically inclusive space. Paper presented at IFLA WLIC 2014 – Lyon – Libraries, Citizens, Societies: Confluence for Knowledge in Session 200 – Library Theory and Research. Str. 1-9. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <http://library.ifla.org/835/1/200-huzar-en.pdf>.
- Izjava IFLA-e o knjižnicama i intelektualnoj slobodi. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/publications/ifla-statement-on-libraries-and-intellectual-freedom](http://www.ifla.org/publications/ifla-statement-on-libraries-and-intellectual-freedom).

- Izješće o provedenom savjetovanju – Prijedlog Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=7767>.
- Izješće Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu o Prijedlogu zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, prvo čitanje, P. Z. br. 431. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbor-a-za-obrazovanje-znanost-i-kulturu-o-164>.
- Jowaisas, C.; Fellows, M. Libraries as agents for sustainable development. // *Development and access to information* // ed. by Maria Garrido; Stephen Wyber, Hague: International Federation of Library Associations and Institutions, 2017. Str. 51-57. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://da2i.ifla.org/wp-content/uploads/da2i-2017-full-report.pdf>.
- Katulić, A. Obveze knjižnica prema Općoj uredbi o zaštiti podataka: izazovi, pristupi i moguća rješenja. // *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* 61, 2(2018), 349-350. DOI: <https://doi.org/10.30754/vbh.61.2.690>.
- Konačni prijedlog zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, P. Z. br. 431. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081616/PZ\\_431.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081616/PZ_431.pdf).
- Konjicija Kovač, A. Pravo na slobodan pristup informacijama u knjižnicama u okvirima međunarodnih dokumenata: između javnosti i privatnosti. // *Bosniaca* 24, 24(2019), 9-16. DOI: <https://doi.org/10.37083/bosn.2019.24.9>.
- Konvencija Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/06/19980625%2008-35%20AM/Ch\\_XXVII\\_13p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/06/19980625%2008-35%20AM/Ch_XXVII_13p.pdf).
- Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://rm.coe.int/1680084826>.
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Collection\\_Convention\\_1950\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf).
- Kranich, N. Libraries, the Internet, and Democracy. // *Libraries and Democracy: The Cornerstones of Liberty* / ed. by Nancy Kranich. Chicago: American Library Association, 2001. Str. 83-95.
- Kranich, N. Libraries and Democracy Revisited // *The Library Quarterly* 90, 2(2020), 121-153. DOI: <https://doi.org/10.1086/707670>.
- Manifest IFLA-e o Internetu. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/files/assets/faife/publications/policy-documents/internet-manifesto-en.pdf](http://www.ifla.org/files/assets/faife/publications/policy-documents/internet-manifesto-en.pdf).
- Mattson, K. The Librarian as Secular Minister to Democracy: The Life and Ideas of John Cotton Dana. // *Libraries & Culture* 35, 4(2000), 514-534. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <http://www.jstor.org/stable/25548869>.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch\\_IV\\_04.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf).
- Međunarodni savez knjižničarskih društava i ustanova. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.ifla.org/](http://www.ifla.org/).
- Mlinarević, D. Njemački zakonski okvir prava na pristup informacijama i dostupnosti arhivskoga gradiva. // Dostupnost arhivskog gradiva: 47. savjetovanje hrvatskih arhivista, Vinkovci, 22.-24. listopada 2014. / ed. by Silvija Babić. Zagreb: Hrvatsko arhivističko društvo, 2014. Str. 133-155. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.had-info.hr/dokumenti/publikacije/47.%20Savjetovanja%20hrvatskih%20arhivista%20u%20Vinkovcima,%202014.pdf](http://www.had-info.hr/dokumenti/publikacije/47.%20Savjetovanja%20hrvatskih%20arhivista%20u%20Vinkovcima,%202014.pdf).
- Ninkov, J. Intelektualne slobode i javne biblioteke. // Glasnik Narodne biblioteke Srbije 10, 1(2008), 11-17. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://www.nb.rs/view\\_file.php?file\\_id=2587](https://www.nb.rs/view_file.php?file_id=2587).
- Odluka Europskoga parlamenta 97/632/EZ, EZUČ, Euratom od 10. srpnja 1997. o javnom pristupu dokumentima Europskoga parlamenta. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orgc>.
- Odluka Komisije 94/90/EZUČ, EZ, Euratom od 8. veljače 1994. o javnom pristupu dokumentima Komisije. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orgb>.
- Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: SuP-O-1/2014. od 14. siječnja 2014. // Narodne novine 5, 93(2014). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_01\\_5\\_93.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_01_5_93.html).
- Odluka Vijeća 93/731/EZ od 20. prosinca 1993. o javnom pristupu dokumentima Vijeća. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6w>.
- Ofak, L. Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava. // Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 37, 2(2016), 921-951. DOI: <https://doi.org/10.30925/zpfsr.37.2.6>.
- Opća deklaracija o ljudskim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.un.org/en/universal-declaration-human-rights](http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights).
- Piotrowski, S. J. Governmental transparency in the path of administrative reform. New York: State University of New York Press, 2007.
- Popis tijela javne vlasti. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://tjv.pristupinfo.hr/>.
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orf8>.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske. // Narodne novine 76, 2214(2010). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_06\\_76\\_2214.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_76_2214.html).
- Smerdel, B.; Gardašević, Đ. The Notion of Security and Free Access to Information: Creation and Development of the Right of the Public to Know in European and Croatian Jurisprudence. // Politics in Central Europe, The Journal of the Central European Political Science Association 2, 2(2007), 24-37.



- Stilwell, C. Information as currency, democracy, and public libraries // *Library Management* 39, 5(2018), 295-306. DOI: <https://doi.org/10.1108/LM-08-2017-0078>.
- Struić, G. Bratić, V. Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora. // *Hrvatska i komparativna javna uprava* 17, 1(2017), 131-152. DOI: <https://doi.org/10.31297/hkju.17.1.1>.
- Struić, G.; Bratić, V. Public participation in the budgetary process in the Republic of Croatia. // *Public Sector Economics* 42, 1(2018), 67-92. DOI: <https://doi.org/10.3326/pse.42.1.4>.
- Tablica potpisa i ratifikacija Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p\\_auth=NrzeJNiD](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=NrzeJNiD).
- Tropina Godec, Ž. Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora. // *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9, 2(2009), 323-340. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/135755>.
- Tufekčić, A; Kordić, M. Pravo na pristup informacijama u knjižnicama u Hrvatskoj i svijetu. // *Pravni vjesnik* 30, 2(2014), 421-433. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/132116>.
- Ugovor iz Amsterdama o izmjenama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i određenih s njima povezanih akata. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6V>.
- Ugovor o Europskoj uniji (pročišćeni tekst). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/orhh>.
- Ugovor o Europskoj uniji – Deklaracija br. 17 o pravu na pristup informacijama. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/op6P>.
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/oERW>.
- Uredba br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://op.europa.eu/s/oERX>.
- Ustav Republike Hrvatske: (pročišćeni tekst). // *Narodne novine* 85, 2422(2010). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_07\\_85\\_2422.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html).
- Visković, N. Pojam prava: prilog integralnoj teoriji prava. Split: Logos, 1981.
- Vrana, R.; Kovačević J.. Položaj knjižnice u umreženom društvu. // *Vjesnik bibliotekara Hrvatske* 53, 3/4(2010), 25-41. [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/80503>.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama // *Narodne novine* 85, 1649(2015). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_08\\_85\\_1649.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_08_85_1649.html).

- 
- Zakon o izmjenama Zakona o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. // Narodne novine 98, 1945(2019). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_10\\_98\\_1945.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_10_98_1945.html).
- Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka. // Narodne novine 86, 1969(2012). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_07\\_86\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_07_86_1969.html).
- Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. // Narodne novine 17, 356(2019). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_02\\_17\\_356.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_17_356.html).
- Zakon o pravu na pristup informacijama. // Narodne novine 172, 2491(2003). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003\\_10\\_172\\_2491.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_172_2491.html).
- Zakon o pravu na pristup informacijama. // Narodne novine 25, 403(2013). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_403.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html).
- Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. // Narodne novine 42, 805(2018). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018\\_05\\_42\\_805.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_05_42_805.html).
- Zakon o tajnosti podataka. // Narodne novine 79, 2483(2007). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_07\\_79\\_2483.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_07_79_2483.html).
- Zakon o zaštiti tajnosti podataka. // Narodne novine 108, 2091(1996). [citirano: 2021-1-10]. Dostupno na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996\\_12\\_108\\_2091.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1996_12_108_2091.html).