

Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora

*Željka Tropina Godec**

Pristup informacijama javnog sektora važan je za ostvarenje javnosti uprave i onoga što radi vlast. Pravo na pristup tim informacijama inovacija je koja se širi iz skandinavskih zemalja u SAD i ostatak Europe. Hrvatska je uzakonila takvo pravo 2003. U radu se analiziraju važeći međunarodni pravni dokumenti, kao i oni koji se tek pripremaju. Analizira se i hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama. Iznose se i analiziraju podaci o ostvarenju toga prava u razdoblju 2004.–2008., prema službenim izvješćima. Spominju se i kritike koje se upućuju Zakonu, kao i načinu njegove provedbe.

Ključne riječi: pravo na pristup informacijama – Hrvatska, javna uprava, javnost uprave, prava i slobode građana, informacija

1. Uvod

Informacija¹ postaje važan čimbenik jednakosti, ravnopravnosti i sigurnosti građana. Dostupnost informacijama tretira se kao osnovno ljudsko

* Željka Tropina Godec, Središnji državni ured za upravu (Central State Office for Public Administration). Autorica iznosi svoja osobna mišljenja.

¹ Rajko razlikuje dvije temeljne skupine informacija, dostupne informacije – kojima je pristup načelno slobodan, uz posebno propisivanje ograničenja pristupa, i nedostupne infor-

pravo. Pravo na dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti jedno je od temeljnih ljudskih prava koje je zaštićeno Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama kao i Konvencijom o pristupu informacijama, međunarodnim ugovorima i odredbama Ustava Republike Hrvatske. Ustav propisuje jamstvo slobode mišljenja i izražavanja, zabranu cenzure, pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji te pravo na ispravak (čl. 38.), javnost sjednica Hrvatskog sabora (čl. 83.); objavljivanje zakona i drugih propisa državnih tijela (čl. 89.). Pravo na pristup informacijama temelj je demokratskog višestranačkog sustava i vladavine prava.

Informacija je »iznenađujući izbor između više mogućnosti« (Luhmann), odnosno, kako je elementarnu jedinicu informacije definirao utemeljitelj kibernetike Norbert Wiener, »izbor između dviju jednako vjerojatnih jednostavnih mogućnosti«. U procesu komuniciranja informacija je sadržaj obavijesti, a promatrana statički, kao pohranjena, informacija je dio znanja, pa je tako i određena u rječnicima. Govori se o »gustoći znanja« (Pusić, 2007: 259).

Pravo na pristup informacijama razlikuje se od ostalih prava vezanih za slobodu informiranja jer štiti aktivno sudjelovanje vlasnika tog prava koji ima pravo tražiti informaciju, a ne pasivno je čekati. Pravo na traženje informacije znači preuzeti inicijativu, biti aktivan i jednak u tom pravu.

Normativna regulacija prava na pristup informacijama započinje krajem 18. stoljeća, 1766. u Kraljevini Švedskoj, kasnije je proširena na ostatak Skandinavije, a nakon toga na SAD, Europu i ostatak svijeta. Sjedinjene Američke Države proslavile su 40. godišnjicu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, prema kojem vladini uredi moraju na zahtjev dati dokumente javnosti na uvid, osim u slučajevima kad je time ugrožena nacionalna sigurnost, pravo pojedinca na privatnost ili unutrašnje poslovanje vladinih ureda. Iako je Zakon donesen u SAD postao osnova za donošenje takvih zakona u ostalim razvijenim zemljama, trebalo je 27 godina prije nego što je Europa donijela Odluku o pravu na pristup informacijama 1993., a tek 1997. Amsterdamskim je sporazumom dala javnosti pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća Europe i Europskih komisija.

macije – kojima pristup načelno nije dopušten, uz posebno uređivanje mogućnosti pristupa u pojedinim slučajevima. Rajko, 2009.

Vijeće Europe predstavilo je javnosti u travnju 2008. posljednji Nacrt konvencije o pristupu službenim dokumentima, kojom bi trebalo regulirati opće pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti. Izrada Nacrta konvencije slijed je razvoja prava na pristup informacijama u okviru Vijeća Europe, počevši od usvajanja niza instrumenata do razvitka sudske prakse Europskog suda za ljudska prava i primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Nacrt konvencije predstavlja inicijativu koja slijedi međunarodne trendove jačanja prava na pristup informacijama. Tekst Nacrta konvencije obuhvaća minimalne standarde koji su primjenjivi u svim državama koje bi postale stranke Konvencije te se Konvencijom, također, ustanovljuje jedinstven međunarodni sustav nadzora primjene, koji se sada razlikuje od države do države, a to bi trebalo dovesti do kvalitetnije provedbe prava na pristup informacijama (Gardašević, 2008: 5).²

Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) u Republici Hrvatskoj donesen je u listopadu 2003., a stupio je na snagu 7. studenoga 2003.

Danas 30 zemalja ustavom jamči pravo na pristup informacijama građanima, a više od 50 država zakonom je uredilo dostupnost informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti. Za zemlje u regiji ovo je relativno novo pravo demokratskog društva te je činjenica da postoje zemlje koje nemaju zakon o pristupu informacijama. Međutim, u današnjem informatičkom i globaliziranom društvu informacija se nalazi u središtu moći. Brzo pronalaznje informacije i njezina dostupnost postaju jednako važni kao i pravo pojedinca na pristup informaciji – »građani hoće znati« (Kovačec, 2006).

2. Javnost uprave – slobodan pristup informacijama

»Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvještavati ih o svom radu putem sredstava javnog pripočavanja ili na drugi prikladan način«, utvrđeno je Zakonom o sustavu državne uprave (ZSDU) (čl. 82/3.).

Institut javnosti uprave traži načelnu jednakost između građana i uprave glede raspolaganja informacijama te je važan za regulaciju odnosa građana

² Hrvatska od 2003. ima Zakon o pravu na pristup informacijama koji najvećim dijelom ispunjava predložene standarde Konvencije o pristupu službenim dokumentima. Potrebne su određene modifikacije domaćeg zakonodavstva te će se vjerojatno određena rješenja predviđena Konvencijom trebati uvrstiti i u domaće zakonodavstvo.

i upravnih organizacija. »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. Javnost uprave je dvosmjernan proces. Građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, ali i uprava treba biti obaviještena o stavu građana. Ona mora znati što građani o njoj misle i o tome brinuti« (Pusić, 2006: 29).

Prema Pusiću, modaliteti ostvarivanja institucije javnosti uprave mogu se podijeliti na tri skupine, koje čine elementi javnosti funkcioniranja:

1. javnost funkcioniranja, koju čine javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa, javnost materijalno-financijskog poslovanja teritorijalnih jedinica, upravna izvješća i publikacija propisa;
2. sustavni kontakti uprave i građana: savjetovanja i sastanci, javne rasprave, institucija traženja i davanja mišljenja, ankete;
3. sredstva javne komunikacije: tisak, radio, televizija itd.

Građani modernih demokracija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi s građanskim pravima i obvezama. Stoga se kod slobodnog pristupa informacijama javljaju kao aktivni tražitelji informacije – oni koji preuzimaju inicijativu.

»Podizanje kvalitete javne uprave koja se javlja kao nužna pretpostavka zadovoljstva građana njezinim radom zahtijeva aktivno građanstvo koje će biti kadro koristiti se različitim, formalnim i neformalnim mehanizmima pritiska (putem medija, građanskih inicijativa, peticija, javnih tribina, itd.) kako bi utjecalo na podizanje kvalitete javne uprave« (Đulabić, 2006: 331). Tome pridonosi i uspostavljanje sustava prava na pristup informacijama uvedenog u Hrvatskoj 2003.

Načelo javnosti spada zajedno s načelom zakonitosti, načelom samostalnosti i načelom efikasnosti među četiri najvažnija načela za obavljanje poslova državne uprave. Njegovim propisivanjem i provođenjem omogućuje se javnosti da bude upoznata s načinom obavljanja rada državne uprave kao i rezultatima toga rada (Borković, 2002). U hrvatskom pravnom sustavu postoji opće zakonsko načelo da je rad tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti javan. Javnost se može isključiti samo iznimno, kad je to predviđeno zakonom (čl. 12. ZSDU). Na taj način javnost može reagirati kad utvrdi da se u radu tijela državne uprave javljaju povrede ustavnosti i zakonitosti ili ako je rad državne uprave nedovoljno djelotvoran.

Prema Strategiji reforme držane uprave za razdoblje 2008.–2011., jedan od ciljeva reforme državne uprave i vizije moderne javne uprave u Hrvatskoj jest ostvarivanje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave. Informacije moraju biti lako dostupne građanima te oni moraju imati otvoren pristup informacijama i uslugama državne uprave, kao i mehanizmima izražavanja pritužbi i izlaganja prijedloga. Niz rezultata u tom smjeru, a posebno u pogledu pristupa informacijama, već je postignut.

Počevši od 2004. u *Narodnim novinama* objavljuje se popis tijela javne vlasti. U tijelima javne vlasti izrađen je katalog informacija koje posjeduje, kojima raspolaže ili koje nadzire tijelo javne vlasti. Osim toga, u tijelima javne vlasti imenovan je službenik za informiranje koji je mjerodavan za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, taj se službenik educira o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, i to i na državnoj i na lokalnoj razini.

Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svoga djelokruga i izvještavati je o svom radu sredstvima javnog informiranja, službenim glasilima, web stranicama, putem brošura ili na drugi prikladan način. Bitna je primjena moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije koja olakšava i ubrzava djelovanje državne uprave, poboljšava koordinaciju unutar sustava državne uprave, omogućuje lakše kontakte s građanima, suzjuje prostor za korupciju, olakšava djelovanje poduzetnika i dr.

3. Zakon o pravu na pristup informacijama

Hrvatskim Zakonom uređeno je pravo na pristup informacijama od javnog značenja, odnosno dostupnost informacija koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti. U ta tijela ulaze državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti. Zakon propisuje načela prava na pristup informacijama, iznimke od prava na pristup informacijama i postupak za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama.

Cilj je Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Važno načelo javnosti, slobodnog pristupa informacijama propisano je Zakonom tako da sve informacije koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti moraju biti dostupne zainteresiranim osobama.

siranim ovlaštenicima prava na pristup informacijama. Ograničenja prava na pristup informacijama samo su iznimke, a postavljen je jasan zahtjev prema iznimkama, i to tako da svako ograničenje mora biti osnovano na Zakonu.

Informaciju sukladno ZPPI-ju može tražiti svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba – ovlaštenik prava na informaciju. Građani mogu, od tijela javne vlasti, zatražiti apsolutno svaku informaciju koju smatraju zanimljivom i koja im je potrebna. Informacije se mogu tražiti od tijela javne vlasti koja se nalaze na Popisu tijela javne vlasti, a koji donosi Vlada za svaku kalendarsku godinu.

Tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji samo ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnim, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je riječ o zaštićenom području zaštite osobnih podataka.

Tijela javne vlasti dužna su omogućiti pristup informaciji u roku 15 dana od dana podnošenja zahtjeva ovlaštenika, i to: redovitim objavljivanjem određenih informacija, neposrednim pružanjem informacije, uvidom u dokumente, dostavljanjem preslika dokumenata ili na drugi način. Zakonom je propisano da su tijela javne vlasti obvezna omogućiti pristup informacijama ne samo na pojedinačni zahtjev ovlaštenika nego i aktivnim objavljivanjem informacija na vlastitu inicijativu.

4. Analiza rada tijela javne vlasti

Ostvarivanje prava na pristup informacijama temelji se na načelima javnosti, potpunosti, točnosti i jednakosti, kao i na načelu prava raspolaganja informacijama. Navedena načela znače da sve informacije koje posjeduju, nadziru ili njima raspolažu tijela javne vlasti moraju biti dostupne zainteresiranim ovlaštenicima toga prava, tj. fizičke i pravne osobe imaju pravo saznati posjeduje li tijelo javne vlasti i nadzire li traženu informaciju ili raspolaže li njome.

Informacija koju tijela javne vlasti daju ili objavljuju mora biti potpuna i točna te na jednak način i pod jednakim uvjetima dostupna svim ovlaštenicima prava na informaciju. Tijelo javne vlasti ne smije stavljati nijednog ovlaštenika toga prava u povoljniji položaj.

Ovlaštenik ostvaruje pravo na pristup informaciji podnošenjem usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu javne vlasti. Ako je zahtjev podnesen usmeno, o tome se sastavlja zapisnik, a ako je podnesen putem telefona ili

drugog telekomunikacijskog uređaja, sastavlja se službena bilješka. Tijelo javne vlasti ne donosi posebno rješenje o prihvaćanju zahtjeva za pristup informaciji, već se o tom slučaju sastavlja službena zabilješka.

U slučaju negativne odluke tijelo javne vlasti obvezno je donijeti rješenje o odbijanju zahtjeva. Protiv rješenja tijela javne vlasti podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu³ odnosno može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Republike Hrvatske, u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima. Postupak po tužbi je hitan.

4.1. Podaci vezani uz pravo na pristup informacijama

Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koja se izrađuju i podnose za svaku kalendarsku godinu, trebala bi imati važnost zbog uvida u način nadzora nad primjenom Zakona kao i zbog pregleda mjera poduzetih radi ispunjenja obveza koje Zakon nameće nadležnim tijelima javne vlasti. Podaci koji se navode u nastavku preuzeti su iz izvješća za svaku pojedinu kalendarsku godinu.

Prema izvješćima Vlade Republike Hrvatske o provedbi ZPPI-ja, utvrđeno je da je prve godine nakon donošenja Zakona, odnosno 2004., u tijelima javne vlasti zaprimljeno ukupno nešto manje od 19.600 zahtjeva, godine 2005. zaprimljeno je 4.499 zahtjeva, 2006. ukupno 4.357 zahtjeva, 2007. zaprimljeno je ukupno 3.670 zahtjeva, a 2008. zaprimljen je 2.731 zahtjev za pristup informacijama.

Usporedbom broja zaprimljenih zahtjeva, odnosno predmeta u radu, uočava se drastičan pad broja primljenih zahtjeva između 2004., koja je bila prva godina provođenja Zakona, mogućnosti podnošenja zahtjeva i izrade izvješća, u usporedbi s narednim godinama.

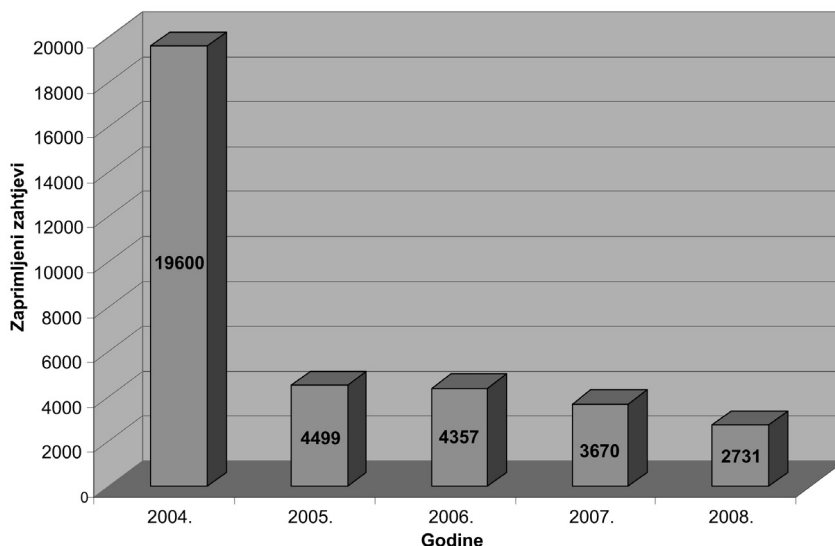
³ Odredbom čl. 17. propisano je:

(1) Protiv rješenja tijela javne vlasti, podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu čelniku nadležnog tijela javne vlasti, u roku od 8 dana od dana dostavljanja rješenja.

(2) Drugostupanska odluka po žalbi mora se donijeti i dostaviti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

(3) Protiv drugostupanske odluke, odnosno konačnoga prvostupanskog rješenja tijela javne vlasti kojim se zahtjev odbija, podnositelj zahtjeva može tužbom pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom, u skladu s odredbama Zakona o upravnim sporovima. Postupak po tužbi je hitan.

Grafikon 1. Broj ukupno zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama u tijelima javne vlasti od 2004. do 2008.



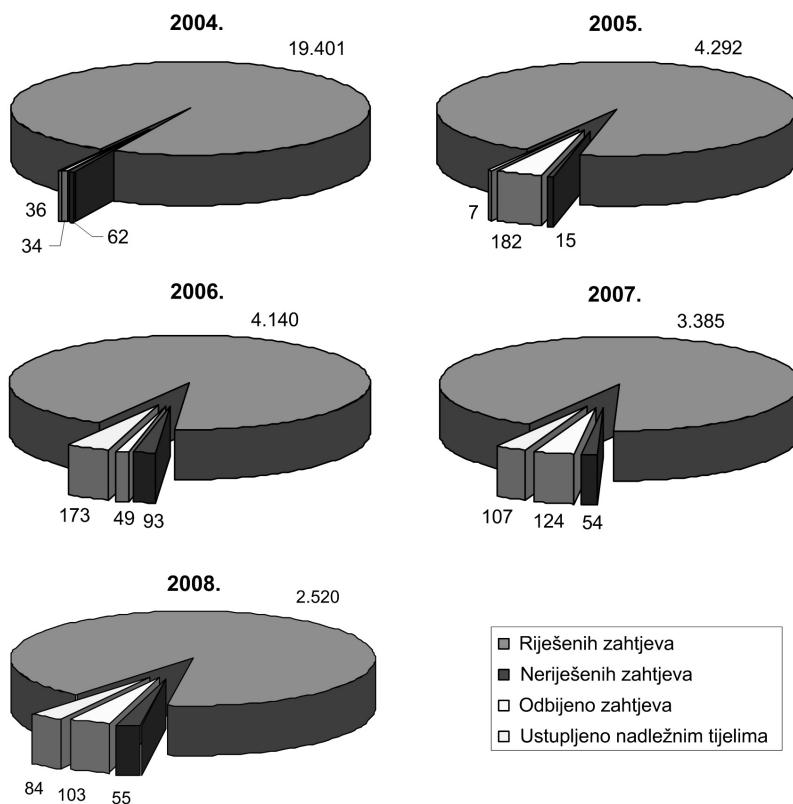
Tablica 1. Broj riješenih, neriješenih, odbijenih i ustupljenih zahtjeva te postotak riješenosti zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama

Godina	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Riješeni (prihvaćeni) zahtjevi	19.401	4.292	4.140	3.385	2.520
Neriješeni zahtjevi	62	15	93	54	55
Odbijeni zahtjevi	34	182	49	124	103
Ustupljeno nadležnim tijelima	36	7	173	107	84
Riješenost zahtjeva u %-tku	99,32	95,40	95,02	92,23	92,27

U tablici 1 prikazan je broj prihvaćenih odnosno riješenih, neriješenih i odbijenih zahtjeva za pristup informacijama te broj zahtjeva ustupljenih nadležnim tijelima. Iz navedenih podataka iz tablice i izvješća za pojedine godine vidi se da su tijela javne vlasti veliku većinu zaprimljenih predmeta odnosno zahtjeva za pristup informacijama riješila i dala zatražene informacije. Samo je manji dio predmeta odbijen ili je ostao neriješen, a u tome nema velikih odstupanja između pojedinih godina od početka

primjene Zakona. Međutim, uočava se trend blagog porasta broja neriješenih odnosno odbijenih zahtjeva (primjerice 99,32% riješenih zahtjeva 2004. prema 92,23% riješenih zahtjeva 2007.). Prema Izvješću o provedbi Zakona za 2007. godinu 2008. bilježi se daljnji pad zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava.

Grafikon 2. Prikaz broja riješenih, neriješenih, odbijenih i ustupljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama koja su tijela javne vlasti zaprimila tijekom 2004., 2005., 2006., 2007. i 2008.



4.2. Provedba Zakona u tijelima javne vlasti

Kvaliteta i opseg prikupljenih podataka razlikuje se za 2004. i 2005. u odnosu prema 2006. i 2007. te 2008. godini. Opseg i kvaliteta podataka o zaprimljenim zahtjevima za pristup informacijama i provedbi Zakona u tijelima javne vlasti povećani su.⁴ Prikupljeni su podaci od većeg broja tijela (čemu vjerojatno pridonosi ustaljivanje donošenja popisa tijela javne vlasti svake godine, čime je utvrđeno tko je dužan dostavljati podatke). Nadalje, podatke dostavlja velika većina tijela (iznimka su još uvijek općine i gradovi) te su podaci iz izvješća za 2006., 2007. i 2008. potpuniji, detaljniji i pregledniji nego u onima za prethodne dvije godine.

Tablica 2. Broj zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama po pojedinim tijelima javne vlasti od 2004. do 2008.*

Tijela javne vlasti	Broj zaprimljenih zahtjeva po godinama				
	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Ured predsjednika RH	~	~	4	3	7
Vlada RH	3**	4	12	10	27
Ustavni sud RH	~	4	37	7	5
Ministarstva	4.302	259	634	654	312
Središnji državni uredi	14	6	20	21	22
Državne upravne organizacije	13.165	564	649	38	41
Uredi državne uprave u županijama	1	263	379	481	216
Županije	40	128	136	165	124
Gradovi	188	861	327	245	343
Općine	46	343	619	296	183

* U tablici nisu navedena sva tijela javne vlasti, već samo određena koja su zaprimila zahtjeve za ostvarenje prava na pristup informacijama. Osim toga, podatke nisu dostavile sve općine i gradovi kroz sve godine. Analizom primljenih predstavki, kao i predstavki upućenih telefonom, u Izvješću za 2007. godinu navedeno je da se u 80% slučajeva tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne pridržavaju rokova za rješavanje propisanih Zakonom, odnosno dolazi do tzv. šutnje administracije te prekoračenje rokova za dostavu izvješća.

** S time da su uredi Vlade RH zaprimili 1.774 zahtjeva.

⁴ Važna pitanja, osim samog pristupa informacijama, jesu iznimke – tajnost podataka i zaštita osobnih podataka, pristup informacijama o javnim nabavama i koncesijama, načelo javnosti u sudskim te drugim postupcima i sporovima, pristup informacijama o okolišu te načela Arhuške konvencije i sl.

Tablica 3. Broj zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama po ministarstvima u 2007.

Ministarstva	Broj zahtjeva u 2007.
Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija	7
Ministarstvo financija	53
Ministarstvo obrane	9
Ministarstvo unutarnjih poslova	13
Ministarstvo pravosuđa	30
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	375
Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka	20
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva	10
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	94
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	23
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	12
Ministarstvo kulture	2
Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	6
Ukupno zaprimljeno zahtjeva u svim ministarstvima	654

Tablica 4. Broj zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama po ministarstvima u 2008.

Ministarstva	Broj zahtjeva u 2008.
Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija	9
Ministarstvo financija	40
Ministarstvo obrane	23
Ministarstvo unutarnjih poslova	12
Ministarstvo pravosuđa	12
Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva	4
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	16
Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja	7
Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva	121
Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi	40
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa	9
Ministarstvo kulture	8
Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti	11
Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva	4

Ministarstvo turizma	3
Ukupno zaprimljeno zahtjeva u svim ministarstvima	319

Napomena: Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 5/08) došlo je do promjene naziva i djelokruga Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja te su ustrojena i dva nova ministarstva, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva i Ministarstvo turizma.

Iz tablice 2 može se vidjeti velik pad zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama u ministarstvima te posebno u državnim upravnim organizacijama u 2007. u odnosu prema 2004., prvoj godini za koju je izrađeno izvješće o provedbi Zakona i pristupu informacijama. Sličan trend uočava se i 2008., dok se broj zahtjeva upućenih općinama, gradovima i županijama u odnosu prema prvoj godini povećao. Iz tablice 3 vidi se da u pogledu zahtjeva zaprimljenih 2007. po pojedinim ministarstvima s brojem primljenih zahtjeva prednjače Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (375 zahtjeva), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (94 zahtjeva) te Ministarstvo financija (53 zahtjeva). Godine 2008. (tablica 4) u broju zaprimljenih zahtjeva prednjače Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (121 zahtjev), Ministarstvo financija i Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi (sa po 40 zahtjeva).

5. Nadzor provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Nadzor nad provedbom Zakona provodi Središnji državni ured za upravu.⁵ U Središnjem državnom uredu za upravu, Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, u programu izobrazbe državnih službenika održano je više tečajeva radi izobrazbe o sveobuhvatnom uvidu u važeće zakonodavstvo o javnom pristupu informacijama te pojašnjenje načela otvorenosti i transparentnosti javne uprave.

Zakon je relativno kratak te njegova potpuna primjena, s obzirom na to da je riječ o specijalnom zakonu u određenom području, ovisi i o primjeni Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima.

⁵ U 2008. Središnji državni ured za upravu primio je 56 predstavi na rad tijela javne vlasti. Nadalje, 2008. Upravni je sud primio 81 novu tužbu na temelju Zakona, prošle godine riješio je 94 tužbe, a 38 tužbi ostalo je neriješeno.

Također, u praćenju provedbe Zakona utvrđeno je da su češći slučajevi zloporabe Zakona tako da fizičke i pravne osobe, pozivajući se na odredbe Zakona, zahtijevaju rješavanje svojih redovitih postupaka koji se rješavaju u upravnom ili u sudskom postupku, a to nije informacija u smislu ZPPI-ja.

Sva tijela javne vlasti dužna su središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove opće uprave dostaviti izvješće o provedbi ZPPI-ja na temelju podataka sadržanih u katalogu informacija za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja. To tijelo podnosi objedinjeno izvješće Vladi najkasnije do 28. veljače, a Vlada je dužna podnijeti izvješće Hrvatskom saboru najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu. Izvješće se nakon prihvatanja objavljuje u *Narodnim novinama*.

Velika većina zemalja, pa tako i Hrvatska, prepoznala je značenje prava pristupa informacijama, posebno informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti u provedbi načela javnosti rada. Na taj se način sprječava korupcija javnih službenika te je i zakonima uredila pravo na pristup informacijama i službenim dokumentima.

6. Umjesto zaključka

Može se utvrditi stalna tendencija opadanja broja zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama, odnosno opadanje interesa za pristup informacijama. Je li razlog tome dobivanje nezadovoljavajućih, nepotpunih i nepravovremenih informacija od tijela javne vlasti? To vjerojatno ipak nije pravi razlog, već je on u načinima dostupnosti informacija kojima tijela raspoložu. Tome pridonose različiti načini informiranja javnosti (mediji, web stranice i sl.), odnosno primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije. Naime, tijela javne vlasti dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svoga djelokruga i izvješćivati je o svome radu sredstvima javnog informiranja, službenim glasilima, web stranicama, putem brošura ili na drugi prikladan način vlastitom inicijativom tijela. Na navedeno pitanje odražava se i utjecaj reforme državne uprave te načelo transparentnosti rada tijela državne uprave.

U izvješćima iz 2006., 2007. i 2008.⁶ ističe se da se omogućavanje realizacije temeljne svrhe Zakona i bez postavljenih pojedinačnih zahtjeva

⁶ Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2008., prema mišljenju GONG-a, Transparency International Hrvatska, Hrvatskog novinarskog društva i Udruge za nezavisnu medijsku kulturu, nepotpuno je i nekonzistentno. Ističe se da su udru-

za pristup informacijama ostvaruje na internetskim stranicama kojima je najširem krugu zainteresiranih osoba dostupan znatan broj informacija od javnog značenja. Takvim načinom komunikacije suzuje se potreba ovlaštenika prava na informaciju na postavljanje pojedinačnih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama jer je velika količina informacija dostupna svima zainteresiranim u svakom trenutku. Međutim, ono što se iz izvješća ne vidi jest koliko je stvarno unaprijeđen odnos između građana i državnih institucija. Iz izvješća proizlazi da tijela javne vlasti još uvijek ne poznaju dovoljno Zakon te da je nešto veći problem pristupa informacijama kod jedinica lokalne samouprave (općine). S druge strane građani (fizičke i pravne osobe) često se koriste pravom na pristup informacijama kako bi požurili svoje pojedinačne predmete pred tijelima javne vlasti, što nije svrha Zakona.

Pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti važno je za svaku državu, pa tako i za Hrvatsku. Ono je brana protiv zlorabe i korupcije te predstavlja izazov za stvaranje odgovornije uprave. Takav pristup može pridonijeti profesionalizaciji rada i postupaka državnih djelatnika, što će u konačnici rezultirati povećanjem povjerenja građana i boljem vrednovanju rada javne uprave.⁷

Cilj Zakona o pravu na pristup informacijama koji je Hrvatska donijela 2003. jest omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti te transparentnosti. Hrvatska nije stala samo na donošenju Zakona i njegovu izvršenju u praksi, nego je prihvatila i Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, tzv. Arhušku konvenciju.⁸

Nadalje, i na druge načine nastoji se pridonijeti boljoj informiranosti građana. U Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u sklopu Središnjeg državnog ureda za upravu održavaju se seminari za službenike za informiranje, aktivno se sudjeluje u Međunarodnom danu *Građani imaju pravo znati* koji se obilježava 28. rujna, održavaju se okrugli stolovi i dr.

ge u Izvješću zamijetile više od dvadeset neistinitih ili izostavljenih podataka te da se nigdje u Izvješću ne govori koliko ima tijela javne vlasti i koliko ih je dostavilo podatke o provedbi Zakona (Slobodna Dalmacija, 25. ožujka 2009.).

⁷ Izvješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi ZPPI-ja za 2006.

⁸ Obveza je svake stranke Konvencije da svakoj fizičkoj i pravnoj osobi osigura pravo pristupa informacijama o okolišu. Konvencija je potpisana 1998. u danskom gradu Aarhusu, a do sada ju je potvrdilo 39 država. EU ju je potvrdila 2005.

Vlada Republike Hrvatske usvojila je Operativni plan provedbe Strategije u kojoj je jedan od planiranih ciljeva unaprijediti načine informiranja građana izmjenama postojećih zakona i donošenjem novih zakona, konvencija i drugih propisa kojima se utvrđuje pravo na pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o pitanjima važnim za opću dobrobit (pravosuđe, kultura, primjena informacijsko-komunikacijskih tehnologija, zaštita okoliša, socijalna prava i ljudska prava i drugo). Također, iz Izvješća za 2007. proizlazi da bi Zakon trebalo dopuniti odredbom vezanom uz postojanje javnog interesa da javnost sazna određene podatke. Zakon bi trebalo dopuniti tako da se pri određivanju pojma tijela javne vlasti taj pojam dopuni svim korisnicima državnog proračuna. Isto tako, Zakonom bi preciznije trebalo urediti postupak i nadležnosti vezane uz žalbu na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informaciji. Godine 2008. popis tijela javne vlasti dopunjen je novim tijelima, a u listopadu 2008. Vlada je donijela zaključak kojim je zadužila sva tijela državne uprave da joj dostavljaju tromjesečna izvješća o provedbi ZPPI-ja.

Postoje određena ograničenja prava na pristup informacijama koja predstavljaju samo iznimku, ali je postavljen jasan zahtjev prema tim iznimkama, i to tako da svako ograničenje mora biti osnovano na Zakonu.⁹ Kao što je već navedeno, tijela javne vlasti mogu uskratiti pravo na pristup informaciji samo ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnim, vojnim, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je riječ o zaštićenom području zaštite osobnih podataka.

Kritike na Zakon onih koji zagovaraju potrebu izmjena i dopuna Zakona odnose se prvenstveno na izostanak odredbe o načelu razmjernosti. Smatraju da bi Zakon trebalo dopuniti tako da se propiše kako svako ograničenje prava pristupa informaciji mora biti razmjerno potrebi za ograničenjem radi zaštite nekog drugog jačeg legitimnog interesa. Navodi se, također, da je zakonodavac propustio odrediti iznimke od ograničenja kad postoji javni interes da građani saznaju podatke odnosno informacije. Osim toga, predlaže se mogućnost osnivanja institucije povjerenika za informacije kao neovisnog i samostalnog državnog tijela.

⁹ Određena ograničenja vezana su uz Zakon o zaštiti osobnih podataka kojim se uređuje zaštita osobnih podataka o fizičkim osobama te nadzor nad prikupljanjem, obradom i korištenjem osobnih podataka. Svrha zaštite osobnih podataka je zaštita privatnog života i ostalih ljudskih prava i temeljnih sloboda u prikupljanju, obradi i korištenju osobnih podataka te se obrada osobnih podataka od državnih tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih i fizičkih osoba koje obrađuju osobne podatke obavlja na temelju odredaba Zakona.

Međutim, i vjerojatno skoro prihvaćanje Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima može biti predmet interesa hrvatskog zakonodavstva (i Hrvatske kao zemlje kandidatkinje za pristupanje EU), budući da će određena rješenja predviđena Konvencijom, ako se prihvati, trebati uvrstiti u domaće zakonodavstvo u okvirima tog zakonodavstva i različitosti pravnih sustava.

U rujnu 2008. održana je konferencija *Imamo pravo znati* u povodu Međunarodnog dana prava na pristup informacijama u organizaciji Središnjeg državnog ureda za upravu, GONG-a, Transparency International Hrvatska i Hrvatskog novinarskog društva. Cilj je bio analiza trenutnog stanja u provedbi ZPPI-ja te razmjena iskustava u primjeni Zakona. Na konferenciji su objavljeni rezultati istraživanja provedbe Zakona koje je GONG proveo od svibnja do rujna 2008. Pokazalo se da postoje određeni problemi i da treba raditi na poboljšanju komunikacije, jer na određeni dio zahtjeva upućenih tijelima javne vlasti nije odgovoreno u rokovima, prema navodima GONG-a. Osim toga, GONG-ova istraživanja upozorila su na problem nepostojanja nezavisne institucije, poput povjerenika, te na potrebu izmjena postojećeg Zakona.

Literatura

- Borković, Ivo (2002) Upravno pravo, Narodne novine
- Dulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali, Pravni fakultet i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Gardašević, Đorđe (2008) Nacrt Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, Informator br. 5680–5681 od 13. i 16. kolovoza 2008.
- Kovačec, Deana (2006) Pristup informacijama i dokumentima u posjedu tijela javne vlasti, 41. savjetovanje Hrvatskog arhivističkog društva 2006., www.had-info.hr;
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali
- Pusić, Eugen (2006) Odnos građana i uprave, u: Ivan Koprić (ur.) Javna uprava – nastavni materijali, Pravni fakultet i Društveno veleučilište u Zagrebu
- Pusić, Eugen (2007) Država i državna uprava, Društveno veleučilište i Pravni fakultet u Zagrebu
- Rajko, Alen (2009) Dostupnost informacija, Informator br. 5747 od 4. travnja 2009.

Propisi i dokumenti

- Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01 – ispravak
Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN 1/07
Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03
Zakon o sustavu državne uprave, NN 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03 i 79/07
Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06 i 41/08
Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., www.uprava.hr
Izješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu
Izješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2005. godinu
Izješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2006. godinu
Izješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2007. godinu
Izješće Vlade Republike Hrvatske o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2008. godinu
Popis tijela javne vlasti za 2008. godinu, NN 13/08
Popis tijela javne vlasti za 2009. godinu, NN 15/09

WELL-INFORMED CITIZENS AND ACCESS TO
PUBLIC SECTOR INFORMATION

Summary

Access to public sector information is important for the publicness of public administration and of the government. The right to access information is an innovation that has been spreading from the Scandinavian countries to the USA and the rest of Europe. Croatia enacted this right in 2003. The paper analyses international legal documents that are in force and those that are being drafted. It also analyses Croatian Law on Access to Information. The author provides and analyses the data about exercising this right between 2004 and 2008, according to official reports. She also mentions the critiques of the Law and the manner of its implementation.

Key words: the right to access information – Croatia, public administration, publicness of administration, citizens' rights and freedoms, information