

**Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
Predstavnik za slobodu medija**

Vijeće Europe

Strasbourg, 7. siječnja 2004. god.

ATCM(2004)001 (samo na engleskom jeziku)

**Komentari na hrvatski Zakon o pristupu
informacijama**

Autor:

Gđa Tonje Meinich*

* Bivša predsjedateljica Skupine stručnjaka Vijeća Europe za pristup službenim informacijama (DH-S-AC)

1. Uvod

Hrvatski Zakon o pristupu informacijama (u daljnjem tekstu: Zakon) usvojen je 15. listopada 2003. godine. U ovim komentarima iznijet ću ocjenu toga Zakona u odnosu na Preporuku Ministarskog odbora Vijeća Europe Rec(2002) 2 o pristupu službenim dokumentima (u daljnjem tekstu: Preporuka).

Opcenito govoreći, čini se kako je Zakon uskladen s osnovnim načelima Preporuke Vijeća Europe. Međutim, ograničenja iz članka 8. stavka 1. Zakona preširoko su definirana, te sežu daleko izvan onoga što je Vijeće Europe preporučilo. Kako nemam pristup zakonskim propisima na koje se članak 8. odnosi, nije bilo moguće ocijeniti je li hrvatsko zakonodavstvo u cjelini kompatibilno s Preporukom. Kako bi hrvatsko zakonodavstvo o ograničenjima u pristupu službenim informacijama bilo u skladu s Preporukom, neophodno je da zakonski propisi iz članka 8. Zakona budu usklađeni s načelima utvrđenima u nacelu 4 Preporuke, uključujući načelo razmjernosti, test štetnosti te uravnoteženje interesa na način utvrđen načelom IV, stavkom 2. Preporuke.

Komentirala bih i neke druge članke Zakona.

Zakon sadrži određen broj pravila koja se odnose na sankcije. Preporuka se ne bavi ovim aspektom te ja stoga neću komentirati ove članke. Zakon ima širi opseg nego Preporuka, jer on uključuje i obvezu javnih vlasti da objavljuju informacije na svoju vlastitu inicijativu. Načelo XI Preporuke samo kratko obrađuje ovaj aspekt. Pozitivno je to što zakonski propisi utvrđuju pravila aktivnog objavljivanja. Međutim, kako ovo nije dio Preporuke, ja neću dalje komentirati ove članke.

2. Preporuka Vijeća Europe (2002) 2

Još 1981. godine, Vijeće Europe usvojilo je Preporuku o pristupu informacijama u posjedu javnih vlasti, Preporuku R (81) 19. Sredinom devedesetih, Vijeće Europe započelo je rasprave s ciljem dalje razrade osnovnih načela prava na pristup službenim informacijama u posjedu javnih vlasti. Ove su rasprave imale za posljedicu novu Preporuku o pristupu službenim informacijama koju je Ministarski odbor usvojio 21. veljače 2002. godine. Preporuka je upućena državama članicama Vijeća.

Prema Preporuci, države članice bi trebale jamčiti pravo pristupa službenim dokumentima na zahtjev, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi. Ograničenja ovog prava trebala bi se precizno propisati zakonom, biti neophodna u demokratskom društvu te razmjerna cilju zaštite navedenih interesa. Pristup se može odbiti samo ukoliko bi objavljivanje informacija vjerojatno naštetilo takvom interesu a objavljivanje tih informacija nije od značaja za javnost. Ukoliko je samo dio informacije u dokumentu pokriven klauzulom o ograničenju, ostatak dokumenta trebalo bi objaviti.

Preporuka također sadrži načela postupka. Vlast koja zaprimi zahtjev za informacijom trebala bi ga odmah rješavati. Podnositelji zahtjeva ne bi trebali imati obvezu navesti razloge podnošenja zahtjeva a sa svim zahtjevima trebalo bi se postupati jednako.

Kada se pristup odobri, javno tijelo trebalo bi dopustiti pregled izvornika odnosno osigurati presliku dokumenta. Pristup izvornome dokumentu trebao bi u nacelu biti besplatan. Ukoliko je pristup omogucen tako što se podnositelju daje preslika dokumenta, može se naplatiti određena naknada koja bi trebala biti razumna te ne bi smjela premašiti stvarne troškove. Ukoliko se pristup odbije, vlast bi trebala navesti razloge za odbijanje, a podnositelju zahtjeva trebalo bi omoguciti postupak revizije.

Kako bi sustav pristupa dokumentima/informacijama funkcionirao na pravilan način, neophodno je postojanje učinkovitoga upravljanja službenim dokumentima te da podnositelji zahtjeva i državni službenici znaju svoja prava i obveze. Preporuka stoga sadrži nacelo dodatnih mjera, koje preporučuje izvješćivanje javnosti o njenim pravima te pravilnu obuku javnih dužnosnika. Javne vlasti također trebaju upravljati svojim dokumentima na učinkovit način te uciniti dostupnima informacije o pitanjima odnosno aktivnostima za koje su one odgovorne.

Preporuka se u biti odnosi na pristup informacijama na zahtjev, ali se državama članicama također preporučuje objavljivanje informacije na vlastitu inicijativu, onda kada je to u interesu promicanja transparentnosti javne uprave i učinkovitosti unutar uprava, odnosno kada poticu aktivno sudjelovanje javnosti u pitanjima od javnoga interesa.

3. Hrvatski Zakon o pristupu informacijama (Zakon)

3.1 Opseg i definicije

«Javne vlasti»

Preporuka se odnosi na «javne vlasti» koje su definirane kao vlasti i uprava na državnoj, područnoj ili lokalnoj razini te na fizičke ili pravne osobe u onoj mjeri u kojoj one obavljaju javne funkcije ili obnašaju upravnu vlast te na način propisan odredbama nacionalnog zakona (nacelo II, usp. nacelo I).

Definicija »tijela javne vlasti« u Zakonu, članak 3., stavak 1. točka 2. u skladu je s opsegom Preporuke.

Međutim, u nekim državama članicama zakorski propis ima širi opseg te uključuje i fizičke ili pravne osobe koje obavljaju usluge od općeg javnog interesa. Ovo je posebice značajno za države u kojima su važne usluge od javnog interesa, poput zdravstvenih usluga ili opskrbe električnom energijom, privatizirane, iako se još uvijek financiraju iz javnog budžeta. Na primjer, u ovom trenutku u Norveškoj se vodi javna rasprava o tome treba li [djelovanje] takvih tijela biti zakonski propisano. Ne znam kakva je situacija u Hrvatskoj, ali širenje opsega može se predvidjeti u nekoj kasnijoj fazi. Također bi trebalo razmotriti uključivanje zakonodavnih i sudskih tijela, usp. nacelo II, stavak 1., i. f. Preporuke.

«Informacija» i «Dokumenti»

Države članice se međusobno razlikuju po tome jesu li njihovi zakonski propisi o slobodi pristupa informacijama zasnovani na konceptu «dokumenata» ili «informacija». Preporuka za osnovu uzima «dokumente» ali su oba sustava jednako kompatibilna s Preporukom sve dok obuhvaćaju sve informacije zabilježene u bilo kojem obliku koje su u posjedu javnih vlasti. Obje vrste informacija, i one koje potjecu od javnih vlasti i one koje javne vlasti zaprimaju, trebale bi biti pokrivena.

Zakon (članak 3., stavak 1., br. 3 i 4) sadrži široku definiciju koncepta «informacija» i «dokumenti», a također je jasno da su obje vrste informacija, i one koje potjecu od javnih vlasti i one koje javne vlasti zaprimaju iz drugih izvora, pokrivena. Dakle, djelokrug je u skladu s Preporukom.

3.2 Najvažnija načela

Prema načelu III u usporedbi s načelom IV Preporuke, opće polazište u državnim zakonskim propisima trebalo bi biti da bi sve informacije koje su u posjedu javnih vlasti trebale biti dostupne javnosti. Članak 4., stavak 1, Zakona u skladu je s ovim općim načelom.

Također se preporučuje da bi pravo na pristup informacijama trebalo biti zajamčeno svakome bez diskriminacije, usp. načelo III i VI, stavak 2. Preporuke. Načelo nediskriminacije jasno je izraženo u članku 6. Zakona, te se stoga primjenjuje na transparentan i jasan način.

Međutim, htjela bih kratko komentirati članak 5 Zakona koji kaže kako informacija objavljena od strane javnih vlasti mora biti *potpuna i točna*. Ne treba ni naglašavati da javne vlasti ne bi smjele pružati krive informacije kada dozvoljavaju pristup javnim informacijama. Međutim, javne vlasti nisu uvijek u mogućnosti pružiti potpunu i točnu informaciju jer ili ne posjeduju sve informacije o upravnoj stvari ili zato što ne mogu provjeriti je li informacija koju imaju potpuna i točna. Ovo je posebice točno ako je informacija zaprimljena od izvora izvan uprave ili ako je upravni predmet ili slučaj takav započeo. Može se desiti i da osobu koja traži informacije ne zanima potpuna informacija o slučaju već samo djelić informacije koju posjeduju javne vlasti. Prema tome, moje je mišljenje kako bi trebalo razmotriti ukidanje članka 5.

Činjenica da javna vlast nema potpune i točne informacije, prema Preporuci ne bi trebalo biti razlog za ograničavanje pristupa službenim informacijama. Stoga bi trebalo pojasniti kako hrvatske javne vlasti ne smiju odbiti pristup informacijama samo zbog toga što informacija koju imaju nije točna ili potpuna.

3.3. Ograničenja i zabrane

Iz načela IV Preporuke slijedi da se pravo na pristup informacijama može ograničiti. Međutim, takva bi ograničenja trebala biti precizno propisana zakonom, nužna u

demokratskom društvu i razmjerna cilju zaštite državne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa, javne sigurnosti, prevencije, istražnih aktivnosti i aktivnosti progona kaznenih djela, privatnosti i ostalih legitimnih privatnih interesa, komercijalnih i ostalih gospodarskih interesa, bilo da su oni privatne ili javne naravi, jednakost stranaka u sudskim postupcima, inspekcije, kontrole i nadzora od strane javnih vlasti, gospodarsku, novcanu i tečajnu politiku države, tajnost razmatranja unutar ili između javnih vlasti kako bi vlasti izvršile unutarnje pripreme određene materije. Nacelo IV, stavak 1., sadrži iscrpan popis te u državnom zakonodavstvu ne bi trebali postojati drugi razlozi za odbijanje. Pristup informacijama trebao bi biti ograničen samo ako bi pristup informacijama mogao štetiti nekom od zaštićenih interesa, a njezino otkrivanje nije od većeg značaja za javnost.

Članak 8 Zakona opsežan je i čini se kako su javnim vlastima na taj način pružene puno veće mogućnosti ili čak obveza ograničavanja pristupa informacijama od onih koje je preporučilo Vijeće Europe. Ovo je posebice točno za članak 8., stavak 1, u kojemu se koriste vrlo široki koncepti poput «vojna, službena, profesionalna i poslovna tajna». Nadalje, javne vlasti dužne su izuzeti takve informacije bez procjenjivanja bi li objavljivanje takve informacije štetilo bilo kojoj od zaštićenih strana ili ne, ili je otkrivanje iste većeg značaja za javnost.

Kako bi Zakon bio u suglasnosti s Preporukom nije potrebno da isti sadrži sva ograničenja prava javnosti na informacije, sve dok zakonski propis u cjelini ne pruže mogućnost izuzimanja više informacija od onoga što se preporučuje u nacelu IV. Članak 8., stavak 1, Zakona odnosi se na «kriterije propisane zakonom», te pretpostavljam da postoji usvojeni zakonski propis koji detaljno uređuje u kojim se slučajevima informacija može proglasiti «državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom». Taj mi zakonski propis nije bio dostupan i stoga ne mogu iznijeti svoje mišljenje o tome slažu li se u tome hrvatski zakonski propis i Preporuka. Kako bi hrvatski zakonski propis u cijelosti bili u skladu s Preporukom, zakonski propis na koji se odnosi članak 8., stavak 1 Zakona mora ispunjavati preporuke u nacelu IV, uključujući nacelo razmjernosti, «test štetnosti» i nacelo ravnoteže interesa.

Iako ograničenja možda nisu nekompatibilna s Preporukom, ne preporučuje se takav široko definiran članak o ograničenjima u zakonu o pristupu službenim informacijama. Lakše je i javnosti i javnim dužnosnicima razumjeti i primijeniti zakonske propise na ispravan način ako je većina izuzetaka sadržana kao glavna nacela u istom zakonu. To bi također osiguralo mogućnost Saboru da prilikom usvajanja zakona uzme u obzir potrebnu ravnotežu. Trebala bi barem postojati točna uputa na relevantan zakonski propis u Zakonu.

Takoder bih se kratko željela osvrnuti na pitanje pristupa osobnim podacima, usp. članak 8. stavak 1. Zakona. Preporuka također obuhvaća dokumente koji sadrže osobne podatke i stoga bi se s dokumentima koji sadrže osobne podatke trebalo postupati sukladno nacelima Preporuke. Nacelo IV, stavak 1, točka iv Preporuke do zvoljava izuzeće osobnih podataka ako bi pristup štetio privatnosti osobe ili nekom drugom privatnom interesu. Međutim, ne bi bilo u skladu s Preporukom ako bi se izuzeli svi dokumenti ili informacije

koje sadrže osobne podatke. Samo oni podaci koji su na neki način osjetljivi trebali bi prema Preporuci biti izuzeti. Naravno, osobni podaci ne bi se trebali objavljivati na način koji je u suprotnosti s Konvencijom Vijeća Europe o zaštiti pojedinaca u svezi s automatskom obradom osobnih podataka, ili nekim drugim pravno obvezujućim međunarodnim instrumentom, već treba podsjetiti kako ovi instrumenti općenito isključuju omogućavanje javnog pristupa osobnim podacima.

Zakon ne pruža nikakvu mogućnost izuzeka za dokumente u pripremi. U većini država postoje ograničenja pristupa internim dokumentima u pripremi, tj. dokumentima razrađenim za unutarnju pripremu neke materije, npr. mišljenja, memoranduma itd. Takvo je ograničenje također dozvoljeno prema Preporuci, usp. s definicijom «službenog dokumenta» u nacelu I i nacelu IV, stavku 1. x.

Temeljno je načelo da se zahtjev za informacijom mora razmotriti u vrijeme njegova primitka. Prilikom primanja zahtjeva, javna vlast mora utvrditi kako su u tome trenutku zadovoljeni uvjeti za odbijanje. Države članice također bi trebale razmotriti postavljanje maksimalnih vremenskih ograničenja, usp. s nacelom IV, stavkom 3. Preporuke. Ta načela sadržana su u Zakonu u članku 8., stavku 3. i 5.

Kada ograničenje obuhvaća samo dio dokumenta, ostatak dokumenta bi trebalo objaviti, usp. s nacelom VII, stavak 2. Preporuke. Ovo načelo sadržano je u članku 8., stavku 4. Zakona.

3.4 Postupanje sa zahtjevima za službenim dokumentima

Pravila o postupanju sa zahtjevima sadržana u Zakonu uglavnom su u skladu sa zakonskim propisima. Međutim, ne primjećujem da je načelo VI, stavak 5. Preporuke sadržano u Zakonu. Prema tome načelu, javna vlast bi trebala imati obvezu pružiti pomoć podnositelju zahtjeva u identifikaciji zatraženog dokumenta.

3.5 Oblici pristupa službenim dokumentima

Prema nacelu VII Preporuke, pristup dokumentu treba se omogućiti bilo putem uvida u original ili izdavanjem preslike dokumenta. Trebalo bi uzeti u obzir ono čemu podnositelj zahtjeva daje prednost. Ako je informacija lako dostupna na neki drugi način, javna vlast može uputiti podnositelja zahtjeva na te izvore. Ova načela sadržana su u članku 10. i članku 15., stavku 3. Zakona.

Pružanje uvida u izvorni dokument trebalo bi, u načelu, biti besplatno, usp. načelo VIII Preporuke. Za izdavanje preslike dokumenta mogla bi se naplativati pristojba, ali takva pristojba mora biti u razumnim okvirima i ne prelaziti stvarne troškove koje je javna vlast imala. Članak 19. Zakona dozvoljava javnoj vlasti da podnositelju naplati stvarne troškove koje je imala. Međutim, on ne sadrži glavno načelo kako bi pristup informaciji na licu mjesta trebao biti besplatan. U mogućoj reviziji zakonskih propisa, ovo načelo bi se trebalo bolje odražavati.

3.6 Odbijanje pristupa i žalba

Nacelo VI, stavak 7 Preporuke navodi kako bi javna vlast koja u potpunosti ili djelomično odbija pristup službenom dokumentu trebala navesti razloge odbijanja. To je važno nacelo, jer omogućuje podnositelju zahtjeva bolje razumijevanje odbijanja, te mu pruža bolju osnovu za razmatranje podnošenja žalbe. Navođenje razloga za odbijanje također će pomoći osigurati odbijanje pristupa samo u onim slučajevima gdje za to postoji pravna osnova, jer će javni dužnosnik morati osigurati da odbijanje bude zakonito i to izraziti u pisanom obliku. Nisam primijetila da je to nacelo sadržano u Zakonu.

Nacelo IX Preporuke predlaže kako bi podnositelji zahtjeva čiji je zahtjev odbijen ili nije obraden u utvrđenom vremenskom roku, trebali imati pristup postupku revizije pred sudom. On ili ona također bi trebali imati pristup ekspeditivnom i jeftinom postupku revizije.

Članak 17. Zakona uređuje pravo na žalbu. Iz stavka 3. slijedi kako podnositelj zahtjeva može podnijeti žalbu upravnom sudu nakon što mu je odbijen zahtjev za pristup, ali nije jasno je li moguće podnijeti žalbu kada zahtjev nije obraden u roku od 15 (30) dana, koji su rokovi utvrđeni u članku 12. i 14. Slučaj u kojem se ne može dobiti revizija onda kada javna vlast ne donese odluku u razumnom vremenskom roku, mogao bi predstavljati problem za podnositelje zahtjeva čiji zahtjevi nisu pravilno obradeni, te pružiti javnim vlastima mogućnost odbijanja pristupa jednostavno tako što ne bi obrađivale zahtjeve. U mogućoj reviziji zakonskih propisa, trebalo bi stoga razmotriti proširenje prava na žalbu, kako bi obuhvatalo i situacije u kojima zahtjev za informacijom nije obraden u rokovima utvrđenim u članku 12. i 14.

Članak 17., stavak 1. Zakona daje podnositelju zahtjeva pravo na žalbu voditelju nadležnog tijela u roku od 8 dana od uručivanja odluke. Opcenito, upravna bi se žalba trebala podnositi drugom upravnom tijelu, a ne onom koje je donijelo odluku. Voditelj tijela koje je donijelo prvu odluku formalno je odgovoran za tu odluku te ga se ne može smatrati neovisnom žalbenom instancom.

U nekim se zemljama pustom pravobranitelju ili povjereniku daje važna uloga u nadgledanju pravilnog funkcioniranja zakonskih propisa o pristupu službenim informacijama. Takvo nadgledanje može se provoditi bilo putem pojedinačnih pritužbi podnositelja čiji su zahtjevi odbijeni ili putem neovisnog nadgledanja, na primjer, onog zasnovanog na izvješćima javnih vlasti ili putem neovisne istrage. To se pokazalo kao jeftin i učinkovit mehanizam nadgledanja u mnogim zemljama, te također može biti predviđeno i u Hrvatskoj.

3.7 Dopunske mjere

Nacelo X Preporuke daje određene preporuke o dopunskim mjerama. Mjere sadržane u stavku 1. nisu nužno prirodne za provedbu u nacionalnom zakonodavstvu. Međutim, važno je osigurati pravilno informiranje javnosti o njihovim pravima, te pravilnu obuku

javnih dužnosnika. To se posebice pokazuje točnim pri stavljanju na snagu novih zakonskih propisa.

Posjedovanje odgovarajućeg sustava arhiviranja te sustava za pružanje javnih informacija o tome koje dokumente javna vlast posjeduje, nešto je što bi se moglo, i vjerojatno trebalo, urediti zakonom ili barem propisom ili pisanim pravilima. Članak 20. Zakona obvezuje javne vlasti na pružanje informacija o njihovom djelovanju kako je to preporučeno u nacelu X, stavku 2.c Preporuke, ali nema daljnjih pravila o cuvanju i uništavanju dokumenata. Mnoge države imaju posebne zakonske propise o arhivama, ali ne znam je li tako i u Hrvatskoj.

U nekim državama članicama, javne vlasti su obvezne voditi registar o svim dokumentima koje šalju i zaprimaju. Javnost ima pristup tome registru, a u nekim slučajevima također se objavljuje elektroničkim putem. To javnosti daje dobru mogućnost uvida u to koje dokumente javna vlast posjeduje i također olakšava podnošenje zahtjeva za relevantnom informacijom. Posjedovanje takvog registra također predstavlja prednost za javnu vlast, prvo jer olakšava postupanje s dokumentima na pravilan način te njihovo pronalaženje za svoju vlastitu uporabu, ali i stoga što će zahtjevi za pristup informacijama biti precizniji i lakši za obradu.