

Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.

Komponenta 2.

Javna uprava, pravosuđe i državna imovina

Podkomponenta C2.6.

Sprječavanje i suzbijanje korupcije,

Reforma 2.

Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama

SAŽETAK IZVJEŠTAJA O VREDNOVANJU UČINAKA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zagreb, travanj 2023.



Financira
Europska unija
NextGenerationEU

Povjerenik za informiranje

Sažetak Izvještaja o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama
Zagreb, travanj 2023.

Izvještaj je pripremio neovisni tim stručnjaka (evaluacijski tim):

Edmond Miletić, voditelj tima, stručnjak A

dr. sc. Alen Rajko, stručnjak B

Duje Prkut, stručnjak C

Za naručitelja: dr. sc. Zoran Pičuljan, Povjerenik za informiranje

Projektни tim:

Jagoda Botički (voditeljica), Iva Rašić Puš i Lucija Jadrijević (zamjenice voditeljice), Dubravka Bevanđić, Andrijana Čelap, Marko Kovačić, Anera Šarić Udovičić, Ivo Vukić

Ovaj Sažetak izvještaja izrađen je u okviru projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ koji financira Europske unija. Sadržaj ovog teksta isključiva je odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Europske unije ili Povjerenika za informiranje.

Ovo djelo dostupno je za korištenje pod uvjetima [Otvorene dozvole Republike Hrvatske](#).



SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. OBUHVAT PROJEKTA	2
1.2. SADRŽAJ PROVEDENIH ISTRAŽIVANJA	2
2. PREGLED NORMATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I PONOVNU UPORABU INFORMACIJA	4
2.1. KRATAK POVIJESNI RAZVOJ UREĐENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	4
2.2. OSTALI MJERODAVNI PROPISI	5
2.3. PREGLED ANALIZIRANIH INSTITUTA I PROBLEMA UOČENIH U NJIHOVOJ PRIMJENI	5
2.3.1. Definicija informacije	5
2.3.2. Definicija tijela javne vlasti	6
2.3.3. Proaktivna objava	6
2.3.4. Savjetovanje s javnošću	6
2.3.5. Ograničenje prava na pristup informacijama te test razmjernosti i javnog interesa	7
2.3.6. Zloupotreba zahtjeva za pristup informacijama	7
2.3.7. Upravno postupna i ostala pitanja	7
3. ANALIZA POJEDINIH INSTITUTA	8
3.1. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE	8
3.2. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI	9
3.3. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA	10
3.4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU I JAVNOST RADA	11
3.5. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA TE TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA	11
3.6. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	13
3.7. UPRAVNOPOSTUPOVNA PITANJA	13
3.8. OSTALA PITANJA	14
3.8.1. Pojam javnih sredstava	14
3.8.2. Pristup novinara (medija) informacijama	15
3.8.3. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja)	15
3.8.4. Druga pitanja	16
4. PRIJEDLOZI I PREPORUKE	17
4.1. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE	17
4.2. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI	17
4.3. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA	18

4.4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU I JAVNOST RADA	18
4.5. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA TE TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA	19
4.6. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	19
4.7. UPRAVNOPOSTUPOVNA PITANJA	19
4.7.1. Interes za pristup zatraženoj informaciji	19
4.7.2. Uređenje zahtjeva za pristup informaciji	19
4.7.3. Postupovni rokovi	20
4.7.4. Prigovor povodom obavijesti iz članka 23. stavka 3. ZPPI-ja	20
4.7.5. Sistematiziranje negativnih odluka o zahtjevu za pristup informacijama	20
4.7.6. Prisilno izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje	21
4.7.7. Ostalo	21
4.8. OSTALA PITANJA	21
4.8.1. Pojam javnih sredstava	21
4.8.2. Pristup novinara (medija) informacijama	21
4.8.3. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja)	22
4.8.4. Zakonska terminologija	22
4.8.5. Druga pitanja	22

1. UVOD

U Izvještaju i preporukama Vijeća EU za Hrvatsku uz Europski semestar 2020.¹ napominje se kako se od 2014., od primjene novog Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI), bilježi napredak u pristupu informacijama. Ujedno se napominje kako i nadalje postoji problem korupcije (posebno na lokalnim razinama i području javne nabave). Kako bi se zajamčilo zakonito, transparentno i učinkovito korištenje javnih sredstava jedna je od preporuka u Izvještaju i preporukama Vijeća EU za Republiku Hrvatsku za 2019.² – daljnje jačanje okvira za sprječavanje i sankcioniranje korupcije. Radi ostvarivanja cilja „Učinkovita, transparentna i otporna država“, Programom Vlade RH³ planirana je daljnja borba protiv korupcije s naglaskom na njezinoj prevenciji, a Nacionalnim planom reformi, u okviru mjere „Unaprjeđenje normativnog okvira borbe protiv korupcije“ planirane su aktivnosti za unaprjeđenje, sprječavanje i sankcioniranje korupcije. Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine (NN 120/21) je utvrđeno pet posebnih ciljeva: jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, jačanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa, jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave, podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije te nužnosti prijavljivanja nepravilnosti i jačanja transparentnosti. Za svaki od posebnih ciljeva definiran je i set mjera za upravljanje korupcijskim rizicima u prioritetnim područjima. Temeljem navedenih ciljeva i mjera, planirana je 2. komponenta Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026. (NPOO) – “Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, podkomponenta C2.6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije.

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije. Glavni instrument za ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava građana na informacije u posjedu tijela javne vlasti je zakon koji uređuje pravo na pristup informacijama. Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13,85/15 i 69/22 – dalje u tekstu: Zakon, ZPPI), koji je u primjeni deset godina⁴, predstavlja izazov za obveznike njegove primjene, različitih razina, kategorija, pravnog statusa i djelatnosti. Stoga je Povjerenik za informiranje (dalje u tekstu: Povjerenik), tijelo nadležno za zaštitu i promicanje prava na pristup informacijama, započelo tijekom 2020. s nizom aktivnosti vezanih uz provedbu Zakona, koje su rezultirale prihvaćanjem i financiranjem projekta **“Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama”** u okviru NPOO (podkomponenta C2.6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije, reforma 2. Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama)

U ovom Sažetku sistematizirani su ključni podaci o provedenim istraživanjima, o njihovim rezultatima, te o prijedlozima preporukama Evaluacijskog tima. Ovaj Sažetak nije zamjena za cjelinu teksta Izvještaja. Stoga zainteresirane za pojedine dijelove istraživanja provedenih u okviru ovog projekta upućujemo na dodatni uvid u referentni dio Izvještaja.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0310&from=EN>

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10164-2019-INIT/hr/pdf>

³ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024..pdf>

⁴ Pravo na pristup informacijama prvi je put u Republici Hrvatskoj sustavno uređeno donošenjem prijašnjeg Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 37/11 i 77/11).

1.1. OBUHVAT PROJEKTA

Navedeni Projekt uključuje vanjsku, neovisnu evaluaciju Zakona, s ciljem vrednovanja dosadašnjih učinaka ZPPI-ja, imajući u vidu očekivani opći cilj – učinkovito omogućavanje građanima i pravnim osobama pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti, za koje ne postoje zakonska ograničenja koja bi štitila određene podatke radi zaštite drugih Ustavom Republike Hrvatske te zakonima, priznatih prava i interesa.

Provedenom analizom obuhvaćene su ključne odredbe i instituti ZPPI-ja koji trebaju omogućiti učinkovito i kvalitetno ostvarivanje prava te pridonijeti transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti. Općenito, pored anketiranja, primijenjene su sljedeće metode istraživanja: normativna, logička, povijesna, empirijska, statistička, deduktivna, te analitičko-sintetička metoda, uz klasifikaciju i deskripciju. Primijenjene metode doprinose ispunjavanju temeljnih značajki objektivnosti, pouzdanosti, preciznosti, sustavnosti i općenitosti.

Neovisni članovi Evaluacijskog tima (Edmond Miletić - stručnjak A i voditelj tima, dr. sc. Alen Rajko - stručnjak B i Duje Prkut - stručnjak C) proveli su istraživanje učinaka ključnih odredbi i instituta iz perspektive tijela javne vlasti (dalje: TJV) i korisnika / korisničkih udruga, anketiranjem odabranih TJV i odabranih korisničkih udruga i na taj način pribavili podatke o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi ZPPI-ja, kao i podatke o administrativnom opterećenju tijela do kojih primjena Zakona dovodi.

Na temelju provedenih analiza, Evaluacijski tim sastavio je **izvještaj o vrednovanju** učinaka pojedinih odredbi i instituta ZPPI-ja, s izradom teza za unaprjeđivanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

1.2. SADRŽAJ PROVEDENIH ISTRAŽIVANJA

Odabranim tijelima i korisničkim udrugama, Evaluacijski tim je tijekom svibnja 2022. na mail službenika za informiranje i opće kontakt mailove udruga i TJV, dostavio Upitnik za prikupljanje podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta Zakona o pravu na pristup informacijama. Dostavljene su dvije, vrlo slične verzije Upitnika (**Upitnik A za TJV I** **Upitnik B za korisničke udruge**). Anketiranjem je bilo obuhvaćeno, odnosno zatražene podatke je dostavilo 194 TJV (kojim su obuhvaćene sve ciljane kategorije TJV) i 10 korisničkih udruga.

Potom je sastavljen **Upitnik C** (tzv. dubinski upitnik), koncipiran na podlozi rezultata upitnika A i B. Ovaj upitnik ponajprije je orijentiran na postojeću praksu primjene pojedinih instituta Zakona od strane TJV, za razliku od Upitnika A i Upitnika B, kojima su primarno utvrđivana stajališta TJV i korisničkih udruga o istim institutima. U razdoblju nakon početka provedbe projekta na snagu je stupila druga novela ZPPI-ja (NN 69/22), pa je Upitnik C obuhvatio i s time povezana prognostička pitanja. U ovom dijelu istraživanja sudjelovalo je 39 TJV, različitih statusa i djelatnosti. U ovoj su fazi provedena i tri istraživačka intervjua. Njima je obuhvaćeno jedno TJV, kao i Povjerenik za informiranje (kao žalbeno i nadzorno tijelo u ovoj vrsti predmeta) te Visoki upravni sud Republike Hrvatske (kao stvarno nadležan sud u upravnim sporovima na području pristupa informacijama).

U suradnji s agencijom Ipsos provedeno je telefonsko **anketno istraživanje među općom populacijom građana**, kojom su prikupljeni i analizirani podaci o upoznatosti korisnika sa zakonskim okvirom ostvarivanja prava na pristup informacijama. Stratificirani slučajni uzorak obuhvatio je preko 600 ispitanika koji su dali odgovore na 10 pitanja. Iako je najveći broj pitanja mjerio znanje ispitanika, prikupljeni su i stavovi građana o sustavu ostvarivanja prava u RH.

Komparativna analiza instituta u pet odabranih država je jedna od metoda primjenjenih za definiranje prijedloga za unaprjeđenje normativnog okvira, uz prethodno navedene upitnike (A, B i C), dubinske intervjue te ankete za građane. Analizom je obuhvaćena definicija TJV, defincija informacije, sankcioniranje, ograničenje prava na pristup informacijama i zlouporaba prava na pristup informacijama. Uzorak država uključuje europske države sa sličnim pravnim i upravljačkim nasljeđem, koje su ujedno i države iz bližeg susjedstva – Austrija, Slovenija, Italija. Posljedne dvije države u uzorku pripadaju drugim europskim regijma te imaju različite pravne i upravljačke tradicije – Finska i Velika Britanija.

2. PREGLED NORMATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I PONOVNUPORABU INFORMACIJA

2.1. KRATAK POVIJESNI RAZVOJ UREĐENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03) na snagu je stupio 6. studenoga 2003. godine. Bazirao se na širokoj definiciji ovlaštenika prava na informaciju, relativno širokoj definiciji tijela javne vlasti, te standardne izuzetke (ograničenje) od prava na pristup informacijama. Predviđena su oba glavna načina ostvarivanja prava na pristup informacijama (proaktivna objava i dostava informacija na pojedinačni zahtjev). O zahtjevu za pristup odlučivano je u upravnom postupku, koji se u oba stupnja odvijao unutar TJV.

Ključni normativni događaj na ovom području za vrijeme važenja prijašnjeg Zakona o pravu na pristup informacijama bilo je **uvođenje izričite ustavne odredbe**, kojom je zajamčeno pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, pri čemu ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom (čl. 38. st. 4. Ustava Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)⁵.

Nakon Promjene Ustava, novelom Zakona (NN 77/11), između ostalog, proširena je definicija TJV, uvedena je prva varijanta testa razmjernosti pri ograničavanju prava na pristup, dok je za odlučivanje u žalbenom stupnju upravnog postupka ovlaštena Agencija za zaštitu osobnih podataka, u svojstvu neovisnog tijela.

Osnovni tekst važećeg ZPPI-ja na snagu je stupio 2013. (NN 25/13). U odnosu na prijašnji Zakon, jasnije su definirani pojmovi TJV-a i informacije, ojačana je funkcija neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama (sada: Povjerenika za informiranje) kao drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi pri ostvarivanju prava na pristup informacijama (uz dodatne ovlasti), uvedena je obveza tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacрта zakona i podzakonskih akata da nacрте propisa objavljuju na internetskim stranicama radi provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, detaljno je propisano koje informacije su tijela javne vlasti dužna objaviti na svojim internetskim stranicama (proaktivna objava), te su uređene prekršajne odredbe, uz ojačavanje ovlasti neovisnog tijela na način da mu je dana mogućnost neposrednog izricanja prekršajnih kazni za određena kršenja Zakona.

Prvom novelom ZPPI-ja iz 2015. (NN 85/15) ponovno je, radi jasnijeg normiranja, intervenirano u pojedine ključne zakonske definicije (tijelo javne vlasti, vlasnik informacije, informacija), jasnije je uređena obveza proaktivne objave informacija (čl. 10.), uređena je odredba o savjetovanju s javnošću (čl. 11.), precizirana su ograničenja pristupa (čl. 15.), propisano je što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama i način postupanja sa takvim zahtjevima, te je uređena zlouporaba prava na pristup informacijama kada su TJV izložena šikani od strane korisnika prava na pristup informacijama.

Drugom novelom ZPPI-ja iz 2022. (NN 69/22) zakonski okvir je dodatno usklađen s pravnom stečevinom Europske unije na području otvorenih podataka i ponovne uporabe informacija javnog sektora. Uz to, dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja

⁵ Ova odredba uvrštena je u ustavni tekst Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2010. (NN 76/10).

testa razmjernosti i javnog interesa ograničena je na informacije koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, regulirana je obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje, uređeno je pitanje privremenog zamjenjivanja povjerenika, te su uvrštena dodatna preciziranja pojedinih dijelova zakonskom teksta.

2.2. OSTALI MJERODAVNI PROPISI

Važeći **podzakonski propisi** doneseni temeljem Zakona uključuju Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14 i 141/22), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16), Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN 67/17) te Uredbu o troškovima ponovne uporabe informacija (NN 87/18).

U primjeni ZPPI-ja relevantne su odredbe niza **drugih propisa**. To su, prije svega, Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09 i 110/21), Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 110/21 29/17, 110/21), Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07 i 86/12), Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96), Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti (NN 30/18), Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) i Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka (NN 42/18), Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (NN 111/21), Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18, 98/19, 114/22), Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18), Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19), te drugi posebni propisi za pojedina upravna područja.

2.3. PREGLED ANALIZIRANIH INSTITUTA I PROBLEMA UOČENIH U NJIHOVOJ PRIMJENI

2.3.1. Definicija informacije

Sukladno članku 38. stavku 4. Ustava RH jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti pa stoga i ZPPI, za razliku od zakona drugih država, u definiranju pojma „informacija“ ne koristi riječ „javna“ ili „službena“ informacija kako bi označio karakter informacije. Nadalje, iz definicije informacije se ne razlikuju i ne izuzimaju informacije javnopravnog tijela nastale u obavljanju komercijalnog dijela posla (kao što bi to bila npr. trgovačka društva u većinskom vlasništvu države, koja ujedno u dijelu svoje aktivnosti djeluju na tržištu kao i drugi privatnopravni subjekti).

Zakonska rješenja u drugim državama članicama EU ukazuju da su ti elementi uključeni u definiciju, s time da je karakter informacije u pravilu označen kao „javni“, „od javnog značaja“ ili „službeni“. Stoga je i istraživanje unutar provođenja projektnih aktivnosti jednim dijelom bilo usmjereno i na probleme koji se javljaju u praksi zbog sadašnje definicije, odnosno na prijedloge za redifiniranje sadašnje definicije.

2.3.2. Definicija tijela javne vlasti

Postojeća formulacija TJV primjenu Zakona proširuje i na tijela koja ne mogu ispunjavati sve obveze propisane Zakonom ili je javnost djelovanja u suprotnosti s obavljanjem njihova posla (iako načelno obavljaju poslove koji su određeni kao javna služba ili imaju javne ovlasti, osnivaju se od strane privatnih fizičkih ili pravnih osoba i ne financiraju se neposredno iz javnih sredstava, npr. dobrovoljna vatrogasna društva, privatne škole, dječji vrtići, muzeji, galerije, ustanove socijalne skrbi, i sl.). S obzirom na to da ZPPI propisuje velik broj obveza za tijela javne vlasti, kako bi se ostvarila transparentnost u radu, odlučivanju i potrošnji javnih sredstava, postavlja se pitanje je li oportuno zahtijevati i od tih pravnih osoba da ispunjavaju sve propisane obveze, što neke od njih pravno ili realno nisu ni u mogućnosti učiniti.

S druge strane, novopredloženim krugom TJV obuhvaćena su i tijela koja se neposredno ne financiraju iz proračuna, ali se financiraju prikupljanjem nameta ili davanja (tzv. parafiskalnih nameta) direktno od korisnika, građana i pravnih osoba, temeljem propisa (kao što su komore, turističke i slične zajednice, krovne udruge te sportski savezi čije je osnivanje predviđeno zakonom). U krug obveznika primjene ZPPI-ja pripadaju i one pravne osobe koje imaju javne ovlasti, obavljaju javnu službu i financiraju se iz javnih sredstava, bez obzira radi li se o neposrednom financiranju putem javnih proračuna ili prikupljanjem raznih davanja (tzv. parafiskalnih davanja) direktno od korisnika, građana ili pravnih osoba. Istraživanjem je razmotrena potreba preispitivanja definicije TJV i/ili njihovih obveza.

2.3.3. Proaktivna objava

Svrha redovite objave i ažuriranja informacija TJV je dvojaka, s jedne strane olakšava pristup informacija za građane i druge subjekte, a s druge strane olakšava i rad TJV, jer u konačnici treba rezultirati smanjenjem broja zahtjeva za pristup informacijama.

Dvojben je važeći koncept prema kojem su jednakim dužnostima podvrgnute sve vrste TJV, neovisno o njihovoj djelatnosti i kapacitetima. Za takvo jednoobrazno reguliranje teško je naći principijelne razloge. Usto, to i na praktičnoj razini dovodi do otežane primjene ZPPI-ja od strane dijela TJV.

2.3.4. Savjetovanje s javnošću

Postojeća odredba članka 11. ZPPI-ja o provođenju savjetovanja s javnošću, kada je riječ o propisima koji djeluju na interese građana opravdala je svoju svrhu, jer je interes javnosti za sudjelovanjem u kreiranju politika i propisa izniman. Istodobno, kao i kod proaktivne objave, javlja se pitanje treba li dužnosti vezane uz provedbu savjetovanja s javnošću u većoj mjeri vezati uz posebnosti pojedinih vrsta TJV, imajući na umu, između ostalog, razlike između vrsta općih akata koje donose, kao i kruga adresata konkretnih pravnih normi. Usto, uočen je problem neujednačene prakse TJV pri skraćivanju rokova za provedbu savjetovanja. S time je povezano pitanje u kojim je slučajevima opravdano skraćivati te rokove.

2.3.5. Ograničenje prava na pristup informacijama te test razmjernosti i javnog interesa

Osnovna načela za propisivanje ograničenja pristupu informacijama uključuju: zakonsku osnovu za ograničenje, legitimnu svrhu zaštite drugog interesa, te nužnost ograničenja u demokratskom društvu. U slučaju ograničenja, odluka treba biti podložna kontroli neovisnog drugostupanjskog tijela, odnosno suda. Naime, odluka ne smije biti prepuštena diskreciji tijela javne vlasti. ZPPI u članku 15. predviđa četiri razine ograničenja pristupa, među kojima se apsolutno ograničenje odnosi samo na informacije koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka⁶. Normativnu cjelinu s uređenjem ograničenja prava na pristup informacijama čini regulacija testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja), koji se provodi u odnosu na relativna ograničenja pristupa informacijama. Provedba testa isključena je u pogledu informacija o raspolaganju javnim sredstvima, u dijelu koji se odnosi na ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Istraživanjem su razmotrena pitanja zadržavanja postojećeg popisa ograničenja prava na pristup informacijama, te uređenja načina provedbe testa razmjernosti i javnog interesa.

2.3.6. Zloupotreba zahtjeva za pristup informacijama

Osnovna svrha ovog instituta zaštita je tijela javne vlasti od zahtjeva kojima se ne ostvaruje svrha Zakona, ali i zaštita prava drugih korisnika Zakona te korisnika usluga TJV kako njihova prava ne bi trpjela angažiranjem pretjeranih resursa za rješavanje šikanoznih zahtjeva. U okviru Projekta analizirana je prikladnost važećeg uređenja zloupotrebe prava na pristup informacijama.

2.3.7. Upravno postupna i ostala pitanja

Projektom su razmotrena i pojedina upravno postupovna pitanja, poput uređenja zahtjeva za pristup, rokova, prigovora povodom obavijesti, sistematizacije negativnih odluka o zahtjevu, prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika, i dr.

U praksi je uočen problem različitog poimanja pojma javnih sredstava u kontekstu primjene ZPPI-ja. U novije vrijeme došlo je i do promjene s time povezane sudske prakse. Stoga je i ovo pitanje obuhvaćeno istraživanjem.

Analizirana su i druga pitanja koja su se pojavila u praksi primjene ZPPI-ja. Riječ je pristupu informacijama sadržanima u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima, pristupu novinara informacijama i odnosu ZPPI-ja s medijskim pravom, položaja službenika za informiranje, zakonske terminologije i dr.

⁶ Navedeno apsolutno ograničenje tiče se pristupa navedenim informacijama na temelju ZPPI-ja, te ne utječe na primjenu drugih propisa kojima je uređena dostupnost tih informacija.

3. ANALIZA POJEDINIH INSTITUTA

U ovom dijelu Sažetka iznosimo glavne rezultate različitih faza istraživanja vezano uz pojedine ključne institute ZPPI-ja obuhvaćene projektnim zadatkom i dodatnim razmatranjem Evaluacijskog tima. Pored rezultata koji se odnose na pojedine institute, uvodno navodimo da je visok, ili relativno visok stupanj slaganja između navedenih dviju skupina dionika (TJV i korisničkih udruga) registriran kod pitanja koja se tiču: jasnoće Zakona, obuhvata TJV, potrebe preciznijeg propisivanja koje su kategorije informacija TJV dužna pravovremeno i ažurno objavljivati, jasnoće definiranja ograničenja prava na pristup informacijama, te prikladnosti rokova za rješavanje zahtjeva. S druge strane, najmanja suglasnost zabilježena je kod pitanja koja se odnose na definiciju informacije, faktor javnog interesa, vezivanje primjene Zakona uz obavljanje javne službe / javnih ovlasti odnosno financiranje javnim sredstvima, ograničavanja odredaba o prisustvovanju sjednicama samo na predstavnička tijela, mogućnosti zlouporabe odredaba ZPPI-ja od strane TJV.

Rezultati analize Evaluacijskog tima su sumarno izneseni u ovom poglavlju Sažetka, dok su prijedlozi i preporuke taksativno navedene u idućem, 4. poglavlju Sažetka.

3.1. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE

Analizirano je pitanje treba li u definiciju informacije uvrstiti i **pojam javnog interesa**, što bi doseg ZPPI-ja u određenoj mjeri ograničilo u odnosu na sadašnju normativnu definiciju informacije iz članka 5. točke 3. toga Zakona.

Većina TJV stajališta je da je informaciju potrebno preciznije definirati kao javnu informaciju i da bi bilo korisno u definiciju informacije uvrstiti i javni interes. Većina korisničkih udruga protivni se takvom definiranju informacije.

Kontinuirano unaprjeđenje normativne definicije informacije izloženo u prikazu novela Zakona, rezultiralo je preciznom definicijom koja je dovoljno općenita da obuhvati sve trenutne i buduće oblike, formate i medije informacija. Komparativna analiza normativnih definicija informacije ne ukazuje na potrebu za dodatnim izmjenama ZPPI-ja.

Dubinska analiza ne ukazuje **na problematičnost same definicije** informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja, ali upućuju na **znatne teškoće u praksi pri razgraničavanju** je li riječ o tome da zatraženi podatak nije informacija iz navedene odredbe ZPPI-ja, ili, pak, o tome da se konkretni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (čl. 18. st. 5. ZPPI-ja). U određenoj mjeri problematičnim se pokazuje i razgraničenje između članka 1. stavka 3. ZPPI-ja (kojim je uređena jedna od osnova za isključenje primjene navedenog Zakona) i članka 18. stavka 5. toga Zakona. Usto, drugom novelom ZPPI-ja uvedena je zaštita putem prigovora u odnosu na odlučivanje o zahtjevu za pristup informaciji putem obavijesti (nova odredba čl. 23. st. 3. ZPPI-ja), uključujući obavijest da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. Zakona (vezano uz čl. 23. st. 1. t. 6. i čl. 23. st. 2. ZPPI-ja). To dovodi do dvojbe treba li i dalje, pored nužne normativne definicije informacije (u odnosu na koju je, u slučaju negativne odluke o zahtjevu, zaštita korisnika osigurana putem žalbe i upravnog spora), zadržati i zasebnu odredbu o tome koji zahtjev se ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (gdje zaštita od negativne odluke ima dodatni element prigovora, pa se najprije izjavljuje prigovor, potom žalba, nakon čega slijedi upravni spor).

Nije predloženo uvrštavanje javnog interesa u normativnu definiciju informacije. Predloženo je da se normativna definicija informacije u članku 5. ZPPI-ja **dopuni negativnim dijelom definicije**,

tj. određenjem što se ne smatra informacijom, u svjetlu postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja. K tomu, ustaljena je, stabilna te sukladna sadržaju i smislu normativne definicije informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja interpretacija prema kojoj je informacija **postojeći podatak kojim TJV raspolaže u nekom od materijaliziranih oblika**. U tom pogledu nema potrebe za otklonom od važećeg uređenja. **Drugim propisima** uređen je pristup pojedinim drugim oblicima informacije, kada je zakonodavac to smatrao potrebnim učiniti. Primjerice, posrijedi je dostupnost novinara javnim informacijama (Zakon o medijima), obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (Zakon o općem upravnom postupku), postupanje po predstavkama (npr. Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o policiji), pristup arhivskom gradivu (Zakon o arhivskom gradivu i arhivima) i dr.

3.2. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI

Raščlanjeno je pitanje treba li definiciju TJV izvan klasične „upravne sfere“, tj. **pravne osobe s javnim ovlastima, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, javna poduzeća** i sl., ograničiti na dio njihove djelatnosti kojim se primjenjuju javne ovlasti, odnosno obavlja javna služba. Prijepori u pogledu definiranja TJV u pravilu se ne javljaju u odnosu na tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Većina TJV i velika većina korisničkih udruga ne smatra da je postojećom definicijom obuhvaćen preširok krug pravnih osoba. Istodobno, za razliku od korisničkih udruga, većina TJV drži da obvezu primjene ZPPI-ja kod pravnih osoba treba ograničiti na dio djelatnosti obuhvaćen javnim ovlastima, javnom službom, odnosno javnim financiranjem.

Prema dubinskoj analizi, većina TJV obuhvaćenih uzorkom u praksi smatra da se odredba članka 5. stavka 2. ZPPI-ja (kojom je definiran pojam TJV), na njih ne odnosi u segmentu djelatnosti u kojem se ne ostvaruje javni interes, odnosno u kojem se ne obavlja javna služba, odnosno koji se ne odnosi na utrošak javnih sredstava. Kod dijela pravnih osoba preklapa se više kriterija po kojima su definirani kao TJV. Dio pravnih osoba s **javnim ovlastima** u svojoj djelatnosti obavlja i poslove izvan javnih ovlasti, a obavljanje **javne službe** nije isključiva djelatnost većine pravnih osoba kojima je povjereno (i) obavljanje javne službe. Također, dio **gospodarskih TJV** (ponajprije trgovačkih društava) ne posluje samo u kontekstu monopola ili nekoga drugog oblika posebnog položaja, već im se dio poslovanja ostvaruje u klasičnome komercijalnom kontekstu, u slobodnoj tržišnoj utakmici, gdje nema osnovanog razloga da informacijski budu izloženi većim rizicima od svojih tržišnih takmaca (konkurenata).

Pri definiranju TJV nije svrhovito primijeniti kriterij segmenta djelatnosti koji se obavlja u **javnom interesu**. Javni interes odražava se u drugim svojstvima (uključujući javne ovlasti, javnu službu i raspolaganje javnim sredstvima), ali sâm po sebi nije dovoljno precizan da bi u primjeni osigurao dovoljan stupanj pravne sigurnosti. Istodobno, opravdano može biti izostavljanje iz definicije TJV **dijela djelatnosti** pravnih osoba s javnim ovlastima koji nije vezan uz izvršavanje javnih ovlasti, dijela djelatnosti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu koji nije vezan uz obavljanje javne službe, te dijela poslovne (gospodarske) djelatnosti pravnih osoba koji se ostvaruje isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice, bez ijednog oblika posebnoga gospodarskog položaja konkretne pravne osobe. To u većini slučajeva **ne bi navedene pravne osobe posve isključilo iz kruga TJV**, ali bi njihovo svojstvo TJV bilo ograničeno na onaj dio njihovih djelatnosti što je primarno povezan s njihovom ulogom u javnom sektoru. Može se propisati da je u dvojbi na pravnim osobama **teret dokazivanja** da u konkretnom slučaju nemaju svojstvo TJV. Uz to, Povjerenik za informiranje, kao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, i dalje bi bili ovlašteni u

svakom spornom slučaju **preispitivati** je li TJV osnovano utvrdilo da u konkretnom slučaju nema svojstvo TJV.

Evaluacijski tim je, razmotrio i moguća **alternativna rješenja**, koja ne uključuju sužavanje definicije TJV na način da se iz obuhvata zakona isključi segment djelatnosti koji se ne odnosi na izvršavanje javnih ovlasti. Prvo, komparativna analiza otkriva da u slučajevima primjene ovakvog rješenja, vrlo često postoje dodatne odredbe kojima se neke kategorije tijela, koje se nalaze na granici između privatnog i javnog, dodatno uključuju u krug TJV. Tako primjerice, finski zakon ima navedeno rješenje, no u krug TJV uključuje sve tvrtke u državnom i javnom vlasništvu. Drugo, sužavanje opsega Zakona u odnosu informacije koje se tiču samo obavljanja javne djelatnosti ne mora se činiti najpogodnijim rješenjem za hrvatski politički kontekst i kulturu. Naime, pridržavanje načela dobrog upravljanja i transparentnosti nužno je dodatno poticati u svim TJV, pa i u onim tijelima kojima je obnašanje javne djelatnosti samo dio ukupnog rada ili poslovanja. Treći je razlog uvid da TJV koja obavljaju djelatnosti koje nisu vezane uz javnu službu, već sada na svom raspolaganju imaju zakonske mehanizme za ograničavanje pristupa osjetljivim informacijama, na način da ih internim aktima definiraju kao poslovnu tajnu i posljedično primjene postojeća zakonska ograničenja prava na pristup informacijama.

Alternativni prijedlog smjera na ublažavanje prepoznatih poteškoća s definicijom TJV putem **uvođenja dodatnog ograničenja** prava na pristup informacijama, i to za **informacije čija bi objava naštetila tržišnoj poziciji ili poslovnim interesima**. Na ovaj način bi TJV mogla u pojedinačnim slučajevima ograničiti pristup spomenutom tipu informacija iako ih internim aktom nisu definirali poslovnom tajnom. Slično tome, može se uvesti **ograničenje za informacije koje se ne tiču obavljanja javne službe**. Umjesto utvrđivanja ima li u odnosu na konkretnu informaciju tijelo položaj TJV prema ZPPI-ju (prva varijanta), moguće je, bez diranja u definiciju TJV, utvrđivati je li u konkretnom slučaju riječ o opravdanom ograničavanju pristupa informaciji (druga varijanta).

3.3. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA

Proaktivna objava informacija (čl. 10. ZPPI-ja) trebala bi biti **primaran način** ostvarivanja prava na pristup informacijama TJV, dopunjen reaktivnim segmentom ostvarivanja toga prava, koji se ostvaruje u postupcima povodom pojedinačnih zahtjeva korisnika za pristup informaciji. Proaktivna objava omogućuje pristup informacijama bitno većem krugu korisnika, povećava transparentnost rada TJV, te smanjuje potrebu za podnošenjem pojedinačnih zahtjeva za pristup informaciji i za korištenje drugih oblika pojedinačne komunikacije građana i pravnih osoba s TJV.

S obzirom na objektivno bitne **razlike** u nadležnosti i administrativnom kapacitetu koje postoje **između TJV**, razmotreno je pitanje treba li preciznije propisati koje su informacije pojedine kategorije TJV dužne proaktivno objavljivati.

Za razliku od TJV, velika većina korisničkih udruga mišljenja je da se obveza proaktivne objave iz članka 10. ZPPI-ja u punom opsegu treba odnositi na sve kategorije TJV. Većina TJV smatra i da je dovoljno propisati minimum informacija za proaktivnu objavu, primjenjiv za sva TJV. Suglasje između anketiranih TJV i korisničkih udruga postoji o tome da je potrebno preciznije propisati koje informacije su pojedine kategorije TJV dužna pravovremeno i ažurno objavljivati.

Iz rezultata dubinske analize proizlazi da, u članku 10. stavku 1. ZPPI-ja, **sve točke nisu primjenjive na djelatnost svih TJV**.

Veći stupanj prilagodbe uređenja proaktivnih obveza TJV bitnim obilježjima njihova djelokruga moguće je postići, primjerice kategoriziranjem TJV, ili izostavljanje dijela točaka iz članka 10.

stavka 1. ZPPI-ja, uz reguliranje njihove materije u drugim odredbama ZPPI-ja. Ni jedna od ovih dviju varijanti zbiljski ne mora značiti smanjivanje popisa informacija (vrsta dokumenata) koje podliježu dužnosti proaktivne objave u okviru cjeline teksta ZPPI-ja.

3.4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU I JAVNOST RADA

Analizirana su pitanja preciziranja rokova provedbe objavljivanja dokumenata radi savjetovanja s javnošću, propisivanja iznimki od obveze provedbe savjetovanja, propisivanja opravdanih razloga za skraćivanje rokova za provedbu savjetovanja, te propisivanja roka za objavu izvješća o provedenom savjetovanju.

TJV i korisničke udruge suglasni su da je sva navedena pitanja potrebno preciznije propisati.

Dubinska analiza pokazuje da približno tri četvrtine TJV povremeno određuje rok savjetovanja kraći od 30 dana. Također oko tri četvrtine TJV izjasnilo se da u nekim slučajevima ne provode savjetovanje s javnošću. Dio TJV smatraju da provedba savjetovanja s javnošću nije primjenjiva na njihovu djelatnost.

Prikladnije bi bilo **taksativno propisati** slučajeve u kojima savjetovanje može trajati kraće, uz izbjegavanje općenitih formulacija (poput „žurnosti“ i sl.), te uz određivanje **najkraće dopuštenog trajanja** savjetovanja i propisivanje **roka za dostavu izvješća** o savjetovanju. Dio materije savjetovanja s javnošću može zakonskom odredbom biti prepušten razrađujućem **podzakonskom uređenju**, za što bi prikladno bilo ovlastiti Povjerenika za informiranje.

Razmotrena su i pitanja propisivanja vrsta TJV koja podliježu obvezi javnosti sastanaka, te roka objave dnevnih redova i zapisnika na internetskim stranicama TJV. Najveća razlika između stajališta TJV i korisničkih udruga postoji u pogledu određivanja vrsta TJV koja podliježu obvezi javnosti sastanaka.

U pogledu javnosti rada (**sjednice TJV**), korisno je propisati rok objave podataka iz članka 12. stavka 1. ZPPI-ja, te precizirati da je riječ o službenim tijelima ovlaštenima za donošenje obvezujućih odluka, jer službena mogu biti i druga radna i slična tijela savjetodavnog ili kolegijalnog karaktera.

3.5. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA TE TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

Zbiljski doseg svakog prava ponajprije ovisi o propisanim ograničenjima ostvarivanja konkretnog prava. To vrijedi i za pravo na pristup informacijama. Zbog toga je uređenje ograničenja pristupa informaciji (tj. iznimaka od općeg uređenja načelne dostupnosti informacija u posjedu TJV) od ključne važnosti za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Raščlanjena su pitanja vezana uz prikladnost važećeg **popisa ograničenja** prava na pristup informacijama (čl. 15. ZPPI-ja), problema vezanih uz **pojedine vrste ograničenja** (npr. poslovna tajna, osobni podaci i dr.), kao i provedbe **testa razmjernosti i javnog interesa** (čl. 16. ZPPI-ja). Naime, pri odlučivanju o zahtjevu za pristup informaciji obuhvaćenoj nekim od relativnih ograničenja pristupa provodi se test razmjernosti i javnog interesa. Općenito, takvi testovi u osnovi su „**iznimka od iznimke**“: određena vrsta informacije iznimno nije dostupna, ali u okolnostima konkretnog slučaja, iznimno od toga, ipak može biti opravdano omogućiti pristup toj informaciji.

TJV su podijeljena u pogledu stajališta o proširivanju ograničenja prava na pristup informacijama. Korisničke udruge većinom smatraju da je broj ograničenja potrebno smanjiti, ali je pritom kao jedini primjer navedena zlouporaba od strane TJV pozivanjem na poslovnu tajnu. Većina TJV smatra da je potrebno propisati postupak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa.

Prema dubinskoj analizi, 39% TJV obuhvaćenih uzorkom nema iskustva s takvim zahtjevima, 38% TJV primjenjuje mjerodavne zakone (Zakon o zaštiti tajnosti podataka, odnosno Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti), ali više od dvije trećine TJV pritom primjenjuje i kriterije koji nisu zakonom propisani (važnost informacije za poslovanje, odnosno je li pružanje konkretne informacije u javnom interesu). Iako u postupku povodom zahtjeva za pristup informaciji koja je ujedno osobni podatak nije propisano sudjelovanje Agencije za zaštitu osobnih podataka, 23% TJV navelo je da prije donošenja odluke o zahtjevu traže prethodno mišljenje Agencije. Čak 38% TJV izjasnilo se da zahtjev za pristup informaciji koji sadržava osobne podatke odbijaju jer su osobni podaci zaštićeni, premda važeća regulacija zaštite osobnih podataka sadržava i mehanizme uravnoteživanja s pravom na pristup informacijama i s time povezanim pravima novinara (medija). Iskustva s provedbom testa razmjernosti i javnog interesa ima 82% anketiranih TJV. Većina njih koristi Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, što ih je izdao Povjerenik za informiranje. U praksi, kao najsloženiji dio provedbe testa pokazao se onaj u kojem se utvrđuje prevladava li u konkretnom slučaju potreba ograničenja pristupa ili javni interes.

Komparativna analiza ograničenja prava na pristup informacijama ne ukazuje na potrebu za daljnjim izmjenama ZPPI-ja. Za razliku od nekih analiziranih zakona, ZPPI daje jasan, precizan i pregledan popis svih ograničenja, koja su, istovremeno, u skladu s međunarodnim standardima i najboljim zakonodavnim praksama. Uvođenje eventualnih dodatnih ograničenja predlaže se kao alternativni pristup sužavanju definicije tijela javne vlasti zbog poteškoća zabilježenih kod pristupa informacijama koje se ne tiču javne službe ili djelatnosti te se detaljnije informacije nalaze u točki 3.2. ovog poglavlja.

Rezultati istraživanja ne ukazuju na potrebu proširivanja, niti sužavanja **popisa relativnih ograničenja** prava na pristup informacijama sadržan u članku 15. ZPPI-ja. Postojeći problemi u primjeni **poslovne tajne** kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru, već u primjeni tog okvira. Teško je dodatno precizirati pristup informacijama TJV koje su ujedno i **osobni podaci** na način koji bi općenito (neovisno o okolnostima konkretnog slučaja) olakšao uravnoteživanje između prava na pristup informacijama i prava na zaštitu osobnih podataka. Odnos između tih dvaju prava, koji su prvenstveno uređeni ZPPI-jem i Općom uredbom o zaštiti podataka, podliježe pravnoj interpretaciji u konkretnim predmetima. Realna nije mogućnost dodatnog, bitno preciznijeg i kvalitetnijeg uređenja **provedbe testa** razmjernosti i javnog interesa. Problemi koji se javljaju u praksi, i koji su svojstveni primjeni testova (odvagivanja) u različitim područjima prava, izviru ponajprije iz posebnosti konkretnog slučaja, a ne iz sadržaja pravnih normi kojima je uređena provedba testa.

3.6. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zlouporeba prava za pristup informacijama u osnovi je jedno od ograničenja pristupa informacijama. No, zlouporeba je normirana zasebno (u čl. 23. st. 6. t. 5. ZPPI-ja). U kontekstu odnosa između korisnika prava na pristup informacijama i TJV **zlouporeba je moguća na objema stranama** (zlouporeba ovlasti na strani TJV, odnosno zlouporeba prava na strani korisnika). Obje strane vezane su načelom međusobnog poštovanja i suradnje (čl. 9.a ZPPI-ja).

Tri su glavne **štetne posljedice zlouporebe prava od strane korisnika**: otežava redovit rad TJV; otežava (prije svega usporava) ostvarivanje prava na pristup informacijama drugih korisnika; javnu percepciju prava na pristup informacijama djelomice veže uz slučajeve kojima se očito ne ostvaruju smisao i svrha toga prava, što može negativno utjecati na poimanje važnosti toga prava.

Razmotreno je pitanje **preciznosti** uređenja ove materije, te treba li i kod raspolaganja **javnim sredstvima** imati mogućnost utvrđivanja zlouporebe prava na pristup informacijama. Više od polovice anketiranih korisničkih udruga smatra da korisnik ne može zloupotrijebiti pravo na informaciju. Taj stav ne dijele TJV, među kojima se 40% u praksi susrelo sa zahtjevima koje smatraju šikanoznima. Različita mišljenja postoje i u pogledu opravdanosti utvrđivanja zlouporebe prava i kod raspolaganja javnim sredstvima. Obje anketirane skupine slažu se da bi zlouporebu prava trebalo preciznije urediti.

Dubinska analiza pokazuje da zahtjev za pristup informaciji pozivom na zlouporebu prava najčešće odbijaju pri opetovanom podnošenju zahtjeva od strane istog podnositelja, pri opetovanom traženju istih ili istovrsnih informacija, te kada postupanje po zahtjevu predstavlja nerazmjerno radno opterećenje TJV. Smjernice za primjenu odredbe o zlouporebi prava, što ih je izdao Povjerenik, redovito koristi 58% TJV koje je primjenjivalo navedenu odredbu, dok ih povremeno koristi 38% tih TJV.

Rezultati istraživanja **ne upućuju na potrebu dopune** primjerenog dijela definicije u članku 23. stavku 6. ZPPI-ja (tj. teksta što slijedi nakon riječi „a osobito kada“). Pravno i logički nedvojbenim smatramo da do zlouporebe prava na pristup informacijama može doći **bez obzira na to kojoj vrsti informacija** se traži pristup. „Zlouporeba zlouporebe prava“ (od strane TJV) u praksi se ne može posve isključiti, ali može biti značajno ograničena putem pravne zaštite u upravnom postupku i upravnom sporu, te primjenom inspeksijskih ovlasti Ureda povjerenika za informiranje. Mogućnost „zlouporebe zlouporebe prava“ nije razlog za izostavljanje ove materije iz ZPPI-ja.

3.7. UPRAVNOPOSTUPOVNA PITANJA

Premda to nije u fokusu projektnog zadatka, dijelovi istraživanja doticali su se pojedinih upravnopostupovnih pitanja pri ostvarivanju prava na pristup informaciji na pojedinačni zahtjev, kada se primjenjuje upravni postupak, a ponekad i upravni spor. U ovom dijelu Sažetka ta pitanja nisu obrađena u jednakom opsegu kao prethodno navedeni instituti, već ih iznosimo sumarno.

Najčešći razlog za pozivanje korisnika na **uređenje zahtjeva za pristup informaciji** jest kada korisnik nije naveo svoje ime odnosno naziv ili adresu (54% anketiranih TJV). Zbog tog razloga na uređenje zahtjeva 41% TJV poziva korisnika samo kada se povodom zahtjeva donosi rješenje (čl. 23. st. 4.-6. ZPPI-ja). Znatno dio TJV izjasnio se i da uređenje zahtjeva traži kada TJV ne može utvrditi je li riječ o zahtjevu podnesenom u primjeni ZPPI-ja (38%), te kada u zahtjevu nije naveden OIB podnositelja, s obzirom na prvu novelu Zakona o općem upravnom postupku (23%). Zbog

osnovane sumnje da navedeno ime, naziv ili adresa korisnika nisu istiniti, uređenje zahtjeva tražilo je 15% TJV. Istraživanje ne upućuje na potrebu dodatnoga ili drukčijeg uređenja ovog pitanja. Ipak, potrebno je razmotriti reguliranje postupanja po očito uvredljivom zahtjevu (npr. kada se, pored traženja informacije, konkretno TJV, njegove službene osobe ili druge osobe nazivaju pogrđnim imenima i sl.). To nije zapreka da korisnik podnese novi, uredan zahtjev.

TJV i korisničke udruge većinski smatraju da su **rokovi za rješavanje zahtjeva** odgovarajući. Doduše, dio anketnih upitnika popunjen je u razdoblju koji je neposredno prethodio donošenju druge novele ZPPI-ja, pa je izgledno da se dio odgovora na pitanje o prikladnosti rokova odnosi na raniji zakonski tekst, prema kojem je rok za rješavanje žalbe bio kraći. Moguće organizacijske teškoće s kojima se suočavaju TJV u pogledu pravodobnosti i drugih pitanja obrade zahtjeva za pristup informaciji ne trebaju ići na teret korisnika, osim ako je u konkretnom slučaju riječ o zlouporabi prava.

Drugom novelom ZPPI-ja u odnosu na izdavanje **obavijesti** uvedena je zaštita putem izjavljivanja **prigovora**, primjenom Zakona o općem upravnom postupku (čl. 23. st. 3. ZPPI-ja)⁷. U primjeni te odredbe teškoće ne očekuje tek 31% TJV. Više o tome navedeno je pod 3.1. Sažetka.

Sistematizacija negativnih odluka povodom zahtjeva za pristup informaciji nije posve usklađena s općom upravno-postupovnom koncepcijom. Bilo bi prikladno u režim odbacivanja zahtjeva, pored postojećih razloga iz članka 23. stavka 5. ZPPI-ja te iz članka 20. stavka 2. ZPPI-uvrstiti i zahtjev očito uvredljivog sadržaja, te zahtjev za pristup informaciji koja se ne smatra informacijom. Tri od pet analiziranih zakona imaju odredbu prema kojem se zahtjevi mogu odbiti ako su šikanozni, uvredljivi i/ili imaju cilj izazivanja uznemirenosti. Komparativna analiza instituta također podržava zaključak o prikladnosti rješenja kojim bi se uvela nova osnova za odbacivanje zahtjeva.

Tijekom provedbe Projekta, drugom novelom ZPPI-ja na principijelno ispravan način uređeno je **prisilno izvršenje** rješenja Povjerenika za informiranje. Evaluacijski tim razmatrao je i **druga upravno-procesna pitanja**: redosljed radnji pri obradi zahtjeva za pristup informacijama; uvođenje centraliziranog elektroničkog upisnika predmeta; mogući prelazak na dvostupanjski upravni spor. Stajališta o tim pitanja iznesena su u okviru prijedloga i preporuka (4. poglavlje ovog Sažetka).

3.8. OSTALA PITANJA

3.8.1. Pojam javnih sredstava

Pojam javnih sredstava važan je kako za **normativno definiranje TJV**, tako i za **raspolaganje javnim sredstvima** u kontekstu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Razmotreno je pitanje treba li definirati pojam TJV, u smislu ZPPI-ja. Visok je stupanj suglasja između TJV i korisničkih udruga da bi to bilo korisno učiniti.

Teško je pri tome izbjeći da **definicija** javnih sredstava bude **primjerična** (tj. teško je definirati zatvoreni krug elemenata takve definicije). Ipak, više primjeričnih elemenata u definiciji olakšava interpretaciju tog pojma u praksi (i u pogledu otvorenog dijela definicije), a neki od elemenata mogu biti izrijeком isključeni iz definicije, što bi također doprinijelo pravnoj sigurnosti. Stoga je vrijedan truda pokušaj **definiranja pojma javnih sredstava**, u smislu ZPPI-ja, u okviru pojmovnika toga Zakona. U okviru preciznijeg definiranja, svrhovito bi bilo obuhvatiti i jamstva

⁷ O tome v. i pod 4.3.1.

koja mogu teretiti proračunska sredstva, kao i sredstva ostvarena korištenjem javne imovine (u dijelu u kojem već nisu obuhvaćena proračunskim sredstvima). Korisnom se može pokazati i definicija javnih davanja prema Općem poreznom zakonu, kao i propisi o proračunu i proračunskom računovodstvu, javnoj nabavi, upravljanju državnom imovinom, te razmatranje tretmana sredstava Europske unije, izvanproračunskih javnih fondova, subvencija i sl.

3.8.2. Pristup novinara (medija) informacijama

Ustav Republike Hrvatske, uz opće odredbe o jamstvu slobode mišljenja i izražavanja misli te o pravu na pristup informacijama javnog sektora (čl. 38. st. 1., 2. i 4.), sadržava i posebnu „novinarsku odredbu“ (čl. 38. st. 3.), kojom je zabranjena cenzura, uz priznavanje prava novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Informacije TJV su medijima (novinarima) dostupne ne samo primjenom ZPPI-ja, već i na temelju Zakona o medijima, kao posebnog zakona. Naročito je važan članak 6. Zakona o medijima, kojima je uređena dostupnost javnim informacijama.

Na temelju članka 6. Zakona o medijima **novinarima pripada širi i manje formalan pristup informacijama** nego na osnovi ZPPI-ja (primjerice, primjenom ZPPI-a ne može se tražiti pojašnjenje, stajalište, izjava i sl.). To je ujedno odraz posebne društvene uloge koja medijima, na osnovi ustavnih i konvencijskih odredaba, pripada u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava. Zbog toga novinari, na temelju posebnog (medijskog) zakonodavstva, trebaju imati pristup širem krugu informacija u odnosu na (ostale) korisnike prava na pristup informacijama, podnositelje predstavki i dr.

Zbog toga je, čak i kada poslove službenika za informiranje (ZPPI) i glasnogovornika (Zakon o medijima) u pojedinom TJV obavlja **isti službenik**, potrebno dosljedno razlikovati poslove službenika za informiranje (tj. službene osobe koja, između ostalog, vodi upravni postupak primjenom ZPPI-ja) od poslova glasnogovornika (tj. službenika koji s novinarima komunicira na temelju čl. 6. st. 3.-6. Zakona o medijima).

Istraživanje ne pokazuje veće teškoće u praksi pri obradi novinarskih upita koji su inicijalno upućeni u kontekstu primjene ZPPI-ja.

Bez obzira na to što dio novinara ne poznaje (dovoljno) Zakon o medijima, ne smatramo da bi odnos između Zakona o medijima (kao primarnog izvora prava u odnosu na medije) i ZPPI-ja (koji je u tom pogledu supsidijaran propis) bilo svrhovito dodatno urediti u okviru ZPPI-ja. Ni pravopolitički ni nomotehnički, to objektivno nije materija ZPPI-ja, ali navedeno može biti obuhvaćeno raznim **edukacijskim aktivnostima**.

3.8.3. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja)

Registrirana je **neujednačena praksa TJV** pri tumačenju odredbe članka 1. stavka 3. ZPPI-ja, u pogledu pitanja odnosi li se ta odredba samo na stranke u konkretnome pravnom postupku.

Praksa sudova (Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske) ustanovila je kako se **odredbe ZPPI-ja ne mogu beziznimno primjenjivati na uvid trećih osoba u spise sudskih i upravnih postupaka**. Takvo bi tumačenje, naime, obesmisliilo postojeću regulaciju uvida u spis predmeta sadržanu u postupovnim zakonima i drugim propisima kojima su uređeni sudski postupci i upravni postupak, stavljajući neopravdano treće osobe u položaj jednak stranci u postupku, a ponekad i u povoljniji položaj.

Pritom ZPPI ne može biti sagledavan izolirano od cjeline pravnog poretka.⁸ Pitanje opće dostupnosti sudske prakse u predstojećem će razdoblju vjerojatno biti riješeno izvan sustava prava na pristup informacijama, **uvođenjem opće objave sudskih odluka**, predviđene Nacionalnim planom razvoja pravosudnog sustava od 2021. do 2027. godine. Povezano s time, u vrijeme sastavljanja ovog Sažetka započele su aktivnosti s time povezanog noveliranja Zakona o sudovima.

Radi usklađenja sa sudskom praksom, te osiguranja konzistentnosti pravnog poretka, korisno može biti **dvojno uređenje** ove materije. Nema zapreke da postojeća ili slična formulacija bude zadržana u odnosu na zakonom uređene postupke koji nisu upravni ni sudski postupak, tj. u „drugim na zakonu utemeljenim postupcima“. Riječ je, primjerice, o postupcima dobivanja informacija članova predstavničkih tijela i druge procedure odlučivanja unutar TJV koji nemaju obilježja upravnog ni sudskog postupka. Što se tiče pristupa informacijama sadržanima u spisima predmeta koji se rješavaju u upravnom postupku i u sudskim postupcima, isključenje primjene ZPPI-ja pogrešno je ograničiti na stranke u tim postupcima.

3.8.4. Druga pitanja

U okviru provedbe Projekta, Evaluacijski tim razmotrio je, između ostalog, i sljedeća pitanja:

- položaj službenika za informiranje u TJV
- manjkavosti u regulaciji javnog poziva za izbor povjerenika za informiranje
- poboljšanje zakonske terminologije
- korisne edukacijske, koordinacijske i sl. aktivnosti
- buduće istraživačke aktivnosti.

S time povezani prijedlozi i preporuke dostupni su u završnom dijelu ovog Sažetka.

⁸ Pitanje opće dostupnosti sudske prakse u predstojećem će razdoblju vjerojatno biti riješeno izvan sustava prava na pristup informacijama (v. Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava od 2021. do 2027. godine - <https://mpu.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022-2027.pdf> , naročito posebni cilj 2.).

4. PRIJEDLOZI I PREPORUKE

Prijedlozi i preporuke Evaluacijskog tima temelje se na rezultatima istraživanja provedenih u okviru projekta, te na stajalištima Evaluacijskog tima. U pogledu nekoliko pitanja izneseno je više različitih prijedloga kojima može biti unaprijeđeno neko postojeće stanje. U okviru projektnog zadatka, prijedlozi i preporuke obuhvaćaju ne samo sugestije za izmjene teksta ZPPI-ja, već i stajališta koji su instituti u sadašnjem tekstu Zakona prikladno uređeni, kao i preporuke koje se ne odnose na sâm sadržaj Zakona, nego na druge aktivnosti koje mogu doprinijeti unapređenju ostvarivanja prava na pristup informacijama. Usto, Evaluacijski tim je na umu imao da tekst ZPPI-ja i općenito uređenje prava na pristup informacijama ne mogu biti razmatrani izolirano od cjeline domaćeg pravnog poretka. Pravo na pristup informacijama nije jedini instrument ostvarivanja transparentnosti javnog sektora i preveniranja anomalija u njemu.

4.1. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE

Nema dovoljnoga pravnog uporišta za uvrštavanje **pojma javnog interesa** u normativnu definiciju informacije. Postojeća definicija informacije, a time i doseg primjene ZPPI-ja, širi su od rješenja u kojem bi u definiciju informacije bio uvršten i pojam javnog interesa.

Postojeću normativnu definiciju informacije **dopuniti negativnim dijelom** (određenjem što se ne smatra informacijom – postojeći čl. 18. st. 5. ZPPI-ja). Naime, drugom novelom ZPPI-ja uvedena je zaštita putem prigovora u odnosu na odlučivanje o zahtjevu za pristup informaciji putem obavijesti (nova odredba čl. 23. st. 3. ZPPI-ja), uključujući obavijest da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. toga Zakona (vezano uz čl. 23. st. 1. t. 6. i čl. 23. st. 2. ZPPI-ja). To dovodi do dvojbe treba li i dalje, pored nužne normativne definicije informacije (u odnosu na koju je, u slučaju negativne odluke o zahtjevu, zaštita korisnika osigurana putem žalbe i upravnog spora), zadržati i zasebnu odredbu o tome koji zahtjev se ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (gdje zaštita od negativne odluke ima dodatni element prigovora, pa se najprije izjavljuje prigovor, potom žalba, nakon čega slijedi upravni spor).

Aternativno: u slučaju zadržavanja postojeće odredbe čl. 18. st. 5. ZPPI-ja, propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.

4.2. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI

Djelomice redefinirati normativnu definiciju TJV, **izostavljanjem segmenta djelatnosti** koji se ne odnosi na izvršavanje javnih ovlasti, odnosno na obavljanje javne službe, te dijela gospodarske djelatnosti koji se ostvaruje isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice, uz propisivanje tereta dokazivanja da tijelo u konkretnom slučaju nema svojstvo TJV na samo TJV. Naime, dio pravnih osoba s **javnim ovlastima** u svojoj djelatnosti obavlja i poslove izvan javnih ovlasti, a obavljanje **javne službe** nije isključiva djelatnost većine pravnih osoba kojima je povjeren (i) obavljanje javne službe. Također, dio **gospodarskih TJV** (ponajprije trgovačkih društava) ne posluje samo u kontekstu monopola ili nekoga drugog oblika posebnog položaja, već im se dio poslovanja ostvaruje u klasičnome komercijalnom kontekstu, u slobodnoj tržišnoj utakmici, gdje nema osnovanog razloga da budu izloženi većim informacijskim rizicima od svojih tržišnih takmaca (konkurenata), niti se time ostvaruju smisao i svrha prava na pristup informacijama. Povjerenik, kao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, i dalje bi bili ovlašteni u svakom spornom slučaju **preispitivati** je li TJV osnovano utvrdilo da u konkretnom slučaju nema svojstvo TJV.

Alternativno: Probleme vezane uz primjenu postojeće definicije TJV riješiti **uvođenjem dodatnog ograničenja** pristupa informacijama (informacija čija **objava može naštetiti tržišnom položaju i poslovnim interesima ili informacija koje se ne tiču obavljanja javne ovlasti ili javne službe**). Iako alternativno rješenje predlaže uvođenje novog ograničenja, obuhvat zakona ostaje nepromijenjen.

Radi izbjegavanja dvojbi u praksi, **dodatno precizirati** normativnu definiciju TJV, u pogledu vremena u kojem se utvrđuje (ne)postojanje statusa TJV, preciziranja pojma „pretežito“, te isključivanja iz definicije pravnih osoba čiji je osnivač isključivo fizička osoba.

4.3. PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA

Kategorizirati TJV i dužnosti proaktivne objave informacija **prilagoditi** pojedinoj kategoriji TJV. Naime, nedvojbeno je da, u članku 10. stavku 1. ZPPI-ja, sve točke nisu primjenjive na djelatnost svih TJV. Veći stupanj prilagodbe uređenja proaktivnih obveza TJV bitnim obilježjima njihova djelokruga moguće je postići, primjerice, odabirom jedne od sljedećih varijanti:

- 1) kategoriziranjem TJV, prema kriteriju vrsta informacija koja nastaju u okviru njihove djelatnosti, uz propisivanje koja kategorija TJV potpada pod koji opseg proaktivne objave (ova inačica može se pokazati nomotehnički vrlo zahtjevnom)
- 2) izostavljanje dijela točaka iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja, uz reguliranje njihove materije u drugim odredbama ZPPI-ja (npr. t. 3. u okviru čl. 11., t. 5. u okviru uređenja ponovne uporabe informacija, i sl.).
- 3) grupirati⁹ TJV prema sličnostima u stvarnim obvezama proaktivne objave uz negativno definiranje obveze proaktivne objave (navođenje točaka članka 10. koji se ne primjenjuju na definiranu grupu TJV)

Ni jedna od tri navedene varijante zbiljski ne mora značiti smanjivanje popisa informacija (vrsta dokumenata) koje podliježu dužnosti proaktivne objave u okviru cjeline teksta ZPPI-ja.

4.4. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU I JAVNOST RADA

Taksativno propisati slučajeve u kojima savjetovanje s javnošću **može trajati kraće od 30 dana**, izbjegavajući općenite formulacije (poput žurnosti, hitnosti i sl.), te uz određivanje najkraće dopuštenog trajanja savjetovanja i roka za dostavu izvješća o savjetovanju, uz mogućnost prepuštanja uređenja dijela ove materije podzakonskom normiranju. Time bi se smanjio prostor za neselektivno skraćivanje općeg roka savjetovanja s javnošću.

U pogledu javnosti rada (sjednica TJV), veću preciznost odredaba postići **propisivanjem roka** objave podataka iz članka 12. stavka 1. ZPPI-ja, te **preciziranjem** da se odredba odnosi na službena tijela ovlaštena za donošenje obvezujućih odluka.

⁹ Izraz kategorizacija podrazumijeva razvrstavanje svih TJV u kreirane kategorije, sukladno jasno definiranim kriterijima. Stoga se koristi izraz grupiranje, koji upućuje da u ovom rješenju nije nužno sva TJV razvrstati u kreirane grupe. Grupe TJV mogu se kreirati adrekvatno, prema stvarnoj prepoznatoj potrebi sužavanja obveza proaktivne objave.

4.5. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA TE TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

Nema potrebe za proširivanje, niti za sužavanje popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama (čl. 15. ZPPI-ja).

Alternativno: uvrstiti dodatno ograničenje pristupa osjetljivim informacijama u posjedu TJV (informacijama čija objava može naštetiti tržišnom položaju i poslovnim interesima, ili informacijama koje se ne tiču obavljanja javne ovlasti ili javne službe). Odnosi se na situacije koje nisu obuhvaćene postojećim ograničenjima (npr. poslovnom tajnom), te podrazumijeva alternaciju za ograničavanje definicije TJV.

Postojeći problemi **u primjeni poslovne tajne** kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji **ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru**, već u primjeni tog okvira. Sadržaj ZPPI-ja nije realno moguće dodatno precizirati na način koji bi općenito (neovisno o okolnostima konkretnog slučaja) olakšao uravnoteživanje između prava na pristup informacijama i prava na zaštitu **osobnih podataka**. Odnos između tih dvaju ustavnih prava, koji su prvenstveno uređeni ZPPI-jem i Općom uredbom o zaštiti podataka, podliježe pravnoj interpretaciji u konkretnim predmetima. Potrebno je jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup informaciji koja sadržava **klasificirani podatak** (naročito u pogledu opsega nadzornih ovlasti Povjerenika). Bilo bi korisno normativno objediniti sve vrste **službene tajne** (u koju pripada i sada izdvojena porezna tajna).

Važeće uređenje **testa razmjernosti i javnog interesa** (čl. 16. ZPPI-ja) udovoljava normativnim potrebama i realnim mogućnostima formuliranja s time povezanih odredaba. Dio ranijih problema vezanih uz primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-ja riješen je drugom novelom Zakona (taksativnim propisivanjem informacija o raspolaganju javnim sredstvima koje su dostupne javnosti bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa).

4.6. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Postojeća regulacija zlouporabe prava je **adekvatna**. Pravilna interpretacija članka 23. stavka 6. ZPPI-ja obuhvaća sve vrste informacija (po prirodi stvari, nijedna vrsta informacija nije *a priori* izuzeta iz mogućnosti zlouporabe).

4.7. UPRAVNOPOSTUPOVNA PITANJA

4.7.1. Interes za pristup zatraženoj informaciji

Standard da podnositelj zahtjeva **nije dužan navesti razloge** zbog kojih traži pristup informaciji u samoj je srži prava na pristup informacijama. Zbog toga nisu razmatrani prijedlozi koji bi taj standard doveli u pitanje.

4.7.2. Uređenje zahtjeva za pristup informaciji

U pogledu pozivanja korisnika da uredi zahtjev za pristup informacijama, rezultati istraživanja ne ukazuju na praksu koja bi bila stroža od sadržaja i smisla važeće regulacije, koju **ne smatramo potrebnim mijenjati**.

Ipak, potrebno je razmotriti reguliranje postupanja po **očito uvredljivom zahtjevu** (npr. kada se, pored traženja informacije, konkretno TJV, njegove službene osobe ili druge osobe nazivaju

pogrdnim imenima i sl.). Mišljenja smo da je ovo pitanje bolje urediti u okviru odlučivanja o urednosti zahtjeva, nego u okviru zlouporabe prava. Prikladno je propisati da će očito uvredljiv zahtjev biti odbačen. To nije zapreka da korisnik podnese novi, uredan zahtjev.

Alternativno, moguće je očito uvredljiv sadržaj i šikanozni zahtjev uvesti kao zasebnu pravnu osnovu za odbijanje zahtjeva, uz npr. postojeću zlouporabu prava.

4.7.3. Postupovni rokovi

Ne nalazimo uporište za zaključak da bi postojeći rokovi propisani procesnim odredbama ZPPI-ja bili neprikladni. Stoga u tom pogledu **ne predlažemo zakonodavne intervencije**.

4.7.4. Prigovor povodom obavijesti iz članka 23. stavka 3. ZPPI-ja

Članak 23. stavak 3. ZPPI-ja **dopuniti propisivanjem roka za izjavljivanje prigovora**, što podrazumijeva i navođenje upute o pravnom lijeku. Naime, drugom novelom ZPPI-ja u odnosu na izdavanje obavijesti uvedena je zaštita putem izjavljivanja prigovora, primjenom Zakona o općem upravnom postupku (čl. 23. st. 3. ZPPI-ja). U obrazloženju druge novele ZPPI-ja navedeno je da se spomenuti prigovor odnosi na prigovor iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku (zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela). No, u odnosu na ovu vrstu prigovora nije propisan fiksni rok za njegovo izjavljivanje, već se ova vrsta prigovora može izjaviti sve dok takvo postupanje traje ili traje njegove posljedice. Usto, kako je u članku 156. Zakona o općem upravnom postupku, u biti, riječ o radnji ili o propuštanju radnje, a ne o aktu (dokumentu), Zakonom o općem upravnom postupku nije propisano davanje upute o pravnom lijeku putem koje bi osoba (u primjeni ZPPI-ja: korisnik) bila obaviještena o mogućnosti izjavljivanja prigovora.

4.7.5. Sistematiziranje negativnih odluka o zahtjevu za pristup informacijama

Djelomično izmijeniti sistematizaciju negativnih odluka povodom zahtjeva za pristup informacijama (usklađivanje varijante **odbijanja**, odnosno **odbacivanja** zahtjeva **s općom upravnom postupovnom koncepcijom**). Smatramo da bi u režimu odbacivanja zahtjeva, pored postojećih razloga iz članka 23. stavka 5. ZPPI-ja te iz članka 20. stavka 2. ZPPI-ja, trebali biti i sljedeći slučajevi: zahtjev očito uvredljivog sadržaja; zahtjev za pristup informaciji koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja (sada je to u režimu odbijanja zahtjeva – čl. 23. st. 6. t. 3. ZPPI-ja).

To ne umanjuje stupanj pravne zaštite korisnika, jer je i protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva dopušteno izjaviti žalbu Povjereniku.

Alternativno: očito uvredljiv sadržaj zahtjeva obuhvatiti uvođenjem odbijanja zahtjeva šikanozne naravi.

Podsjećamo i da je podredno predloženo da je, u slučaju zadržavanja postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, procesno svrhovito propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.

4.7.6. Prisilno izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje

Model prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika koji je uveden drugom novelom ZPPI-ja načelno je **pravilan**, uključujući **novčano kažnjavanje odgovorne osobe TJV** kao instrument prisilnog izvršenja.

4.7.7. Ostalo

Razmotriti **propisivanje redoslijeda postupovnih radnji** pri obradi zahtjeva za pristup informacijama. U tom pogledu rezultati analize ukazuju, naime, na znatne razlike u praksi TJV.

Razmotriti treba li ovu materiju uvrstiti u opći postupovni režim **dvostupanjskog upravnog spora**. U desetogodišnjem razdoblju primjene ZPPI-ja razvijena je opsežna te u znantnoj mjeri ustaljena upravna i upravnosudska praksa, što bi trebalo olakšati prelazak iz iznimnog u redoviti način rješavanja upravnih sporova na području pristupa informacijama (usporedbe radi, sva ostala područja informacijskog upravnog prava, uključujući zaštitu osobnih podataka, u općem su režimu upravnog sudovanja).

4.8. OSTALA PITANJA

4.8.1. Pojam javnih sredstava

Normativno **definirati** pojam javnih sredstava, **što potpunijom primjericnom definicijom**, premda bi definicija ipak trebala ostati otvorena. Naime, normiranje i tumačenje pojma javnih sredstava važno je kako za normativno definiranje TJV, tako i za raspolaganje javnim sredstvima u kontekstu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Usto, pitanje sadržaja i dosega pojma javnih sredstava pokazalo se kao problematično prilikom istraživanja provedenih u okviru Projekta.

Postojeći tekst članka 5. točke 2. ZPPI-ja javna sredstva primjericno označava kao „namete, davanja, i sl.“, pored financiranja iz proračunskih sredstava, što je zasebno izrijeком navedeno (premda i proračunska sredstva čine javna sredstva). Teško je pri tome izbjeći da definicija javnih sredstava bude primjericna (tj. teško je definirati zatvoreni krug elemenata takve definicije). Ipak, više primjericnih elemenata u definiciji olakšava interpretaciju tog pojma u praksi (i u pogledu otvorenog dijela definicije), a neki od elemenata mogu biti izrijeком isključeni iz definicije, što bi također doprinijelo pravnoj sigurnosti.

4.8.2. Pristup novinara (medija) informacijama

Trajno **educirati novinare** o pravima pristupa javnim informacijama koja im pripadaju ne samo prema ZPPI-ju, već i prema **Zakonu o medijima**. Naime, novinarima (medijima), pripada širi pristup informacijama zbog njihove **posebne uloge u demokratskom društvu**. Istodobno, dio novinara ne poznaju u dovoljnoj mjeri svoja dodatna prava na pristup informacijama primjenom medijskog zakonodavstva (ponajprije Zakona o medijima). To ne može biti popravljeno intervencijama u tekst ZPPI-ja, pa je iznesena edukacijska preporuka.

Zakonom o medijima predviđen je **širi pristup** informacijama u odnosi na ZPPI, koji se odnosi samo na postojeće materijalizirane informacije (ali ne, primjerice, na stajališta, pojašnjenja i sl.). Pritom primjena Zakona o medijima ne isključuje primjenu ZPPI-ja, medijima su na raspolaganju oba instrumenta.

4.8.3. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja)

Zasebno urediti pristup informacijama sadržanima u spisima **upravnog i sudskog postupka**, od informacija sadržanih u spisima predmeta **ostalih** na zakonu utemeljenih postupaka. Time bi regulacija primjenivosti ZPPI-ja u odnosu na spise predmeta upravnog i sudskog postupka bila usklađena s mjerodavnim postupovnim propisima, ali i s novijom sudskom praksom, budući da se cilj ZPPI-ja ne ostvaruje neizravnim derogiranjem odredaba zakona kojima su uređeni sudski postupci i upravni postupak.

4.8.4. Zakonska terminologija

Naziv „Povjerenik za informiranje“ zamijeniti nazivom „Povjerenik za pristup informacijama“, naziv „službenik za informiranje“ zamijeniti nazivom „službenik za pristup informacijama“, a naziv „test razmjernosti i javnog interesa“ zamijeniti nazivom „test razmjernosti“. Anketno istraživanje građana ukazuje na zaključak da bi u slučaju promjene nazivlja institucije izostali uobičajeni negativni efekti – niti jedan od ispitanika nije točno odgovorio na otvoreno pitanje kojim se tražilo točno ime institucije koja štiti njihovo pravo na pristup informacijama.

4.8.5. Druga pitanja

Naposljetku, navodimo prijedloge ostalih manjih preciziranja, koja bi mogla **doprinijeti kvaliteti zakonskog teksta**:

- institucionalizirati poslove službenika za informiranje, njihovim uklapanjem u ustrojstvenu shemu TJV
- ponovno uvesti funkcionalnu zaštitu službenika za informiranje
- ovlastiti Povjerenika da podzakonski uredi vođenje službene evidencije ili registra službenika za informiranje.
- urediti postupak kada se na javni poziv za izbor Povjerenika javi samo jedan kandidat.
- ako i kada za to budu omogućeni odgovarajući administrativni kapaciteti uvesti centralizirani elektronički upisnik predmeta zahtjeva za pristup informacijama.

Uz to, unatoč razumljivoj želji dijela anketiranih TJV za što preciznijim odredbama ZPPI-ja, na više je mjesta u Izvještaju ukazano na pravopolitičku nepotrebnost i/ili na nomotehničku **nemogućnost dodatnog preciziranja pojedinih pojmova**, a da to ne bude kontraproduktivno. Ukazano je i gdje je prikladno normiranje moguće postići primjenom **tzv. mekog prava**, koje je već u znatnoj mjeri razvijeno u praksi Povjerenika za informiranje (u skladu sa čl. 35. st. 3. ZPPI-ja).

Izvan sfere zakonodavnih aktivnosti, predlažemo sljedeće mjere:

- periodično provoditi ankete građana s jednakim pitanjima, čime bi bila omogućena logitudinalna analiza i praćenje trendova
- prilikom budućih kampanja i aktivnosti osvještavanja javnosti fokus staviti na pravo žalbe u slučaju uskrate informacija, pravo sudjelovanja u procesu donošenja odluka, te na pravo na informiranje kroz proaktivnu objavu informacija i druge pojedinačne elemente sustava ostvarivanja prava na pristup informacijama
- kontinuirano provoditi evaluaciju učinaka prekršajnih odredaba i odredaba o prisilnom izvršenju rješenja Povjerenika, te moguće potrebe njihovih izmjena i dopuna

- instituciji Povjerenika za informiranje davati punu institucionalnu, organizacijsku, funkcionalnu i normativnu podršku, radi harmoniziranja provedbe Zakona i afirmiranja načela pravne sigurnosti
- permanentno educirati sve obveznike primjene Zakona
- najmanje jednom godišnje organizirati koordinacijske sastanke Ureda povjerenika za informiranje s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, radi stručne rasprave o aktualnim pitanjima provedbe ZPPI-ja
- permanentno upoznavati obveznike primjene Zakona, kao ostale zainteresirane dionike, o najnovijoj drugostupanjskoj upravnoj i sudskoj praksi.



**Financira
Europska unija
NextGenerationEU**

