

Ivan Šprajc*

Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama

Sadržaj

1. Uvod
2. Generalni pregled odredbi III. dijela ZPPI-a
3. Egzempcija od obveza tijela javne vlasti
4. Odredbe o obvezama tijela javne vlasti kao predmet inspekcijskog nadzora
5. Određivanje službenika za informiranje: uvjeti te objava relevantnih podataka
6. Zaključak

1. Uvod

Cilj ovog rada sastoji se u analizi odredbi III. dijela hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama¹, kao novog propisa koji je reformirao pravno područje pristupa informacijama; još preciznije radi se o odredbama čl. 10-14 ZPPI-a.² Iako se ne radi o jedinim odredbama koje pred tijela javne vlasti postavljaju stanovite organizacijsko-funkcionalne zadaće, u citiranim odredbama koncentrirano su postavljene najvažnije zadaće te vrste (a ujedno ih je i najviše), pa stoga traže posebnu pozornost i analizu.³ Kako i inače u doktrini postoji nestašica analiza poput ove čini mi se još važnijim pristupiti analizi ovako određenog sadržaja.

* Autor je magistar pravnih znanosti i viši predavač na Veleučilištu "Nikola Tesla" u Gospiću.

¹ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13; dalje: ZPPI)

² Prema čl. 5 t. 3 ZPPI-a "informacija" je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

³ Prema čl. 5 t. 2 ZPPI-a "tijela javne vlasti" su tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javno ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo. Osim u navedenim odredbama organizacijske i/ili funkcionalne dužnosti tijela javne vlasti mogu se pronaći i u nekim drugim odredbama ZPPI-a; e. g. u čl. 17/1/1, čl. 60/2-3 itd. Posebnu grupu čine, pak, postupovne odredbe sadržane u čl. 17-26 ZPPI-a.

Potrebno je imati na umu i to da su standardi Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Europska konvencija)⁴ u ovom pravnom području, kako ih tumači kroz svoje odluke Europski sud za ljudska prava (dalje: Europski sud), daleko od potpune dovršenosti. U dokaz toga dostatno je navesti tek nekoliko – ipak izuzetno značajnih – presuda Europskog suda koje se odnose na slobodu pristupa informacijama a pod egidom čl. 10. Europske konvencije.⁵ Pomaci su očito učinjeni obzirom na osobe tražitelja informacija a ostaje vidjeti koliko će se takav smjer prakse Europskog suda odraziti na dužnosti tijela javne vlasti.⁶ U sadašnjem trenutku još uvijek ne postoji obveza dotičnih tijela da prikupljaju informacije,⁷ ali informacije koje su javnopravnim tijelima već na dispoziciji (ili su njihovo vlasništvo), a od interesa su za javnost koju predstavljaju nevladine organizacije,⁸ odnosno pripadnici znanstvene zajednice⁹ trebale bi istoj toj javnosti biti dostupne. Međutim, niti jedna od navedenih odluka nije problematizirala postojanje dužnosti – odnosno njezin opseg – objavljivanja stanovitih informacija vezanih za javnopravna tijela odnosno način na koji se, primjerice, imaju odrediti službenici ovlašteni na rješavanje odgovarajućih zahtjeva. To znači da će do trena u kojem će Europski sud odlučiti o ovim pitanjima glavnu riječ i nadalje imati nacionalni zakonodavci. Proučavanje, sistematiziranje te poboljšavanje odgovarajućih nacionalnih zakonskih akata, stoga je, od krucijalne važnosti.

Uzimajući u obzir prethodno rečeno pristupam analizi na način da ponajprije opišem sadržaj razmatranih normi da bi potom na sve konkretnijim razinama usmjerio istraživački fokus na odredbe koje omogućavaju egzempciju od nekih obveza tijela javne vlasti, zatim raščlanjujem ZPPI-em postavljeni plan inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem analiziranih odredbi a posebnu pozornost, prije zaključnih razmatranja, posvećujem zahtjevima koje zakonodavac postavlja pred tijelo javne vlasti kada određuje posebnog službenika za informiranje. Naznačeni pristup motiviran je prije svega postojanjem egzemptivnih odredbi koje, uobičajeno i bez izuzetka, razvodnjuju uzakonjene obveze ali jednako tako i okolnost da je u ZPPI-u zakonodavac

⁴ Neslužbeni prijevod Europske konvencije na hrvatski nalazi se na web-stranici: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HRV.pdf (pristupljeno 02. 05. 2013).

⁵ V. opširnije kod A. Peters – T. Altwicker, *Europäische Menschenrechtskonvention (mit rechtsvergleichenden Bezügen zum deutschen Grundgesetz)*, München 2012, ss. 95-96 koji posebno razlikuju aktivni i pasivni segment slobode pristupa informacijama. Aktivni bi se odnosio na slobodno širenje informacija a pasivni slobodan pristup informacijama.

⁶ A. Peters – T. Altwicker (bilj. 5), s. 96 prihvaćaju rezultate dosadašnje prakse Europskog suda uz sugestiju potrebne prilagodbe sadašnjem stanju razvoja tehnologije. Kao posljedica toga autori predlažu dokidanje razlike između "opće pristupačnih izvora" informacija i ostalih izvora.

⁷ Tako Europski sud u slučaju *Guerra i dr.* (presuda od 19. 02. 1998), par. 53. U rečenom slučaju odlučivalo se o pritužbi grupe građana koji su tvrdili da im je povrijeđeno, među ostalim, i pravo na pristup informacijama kao sastavni slobode izražavanja a zbog neinformiranosti o učincima emisija obližnje kemijske tvornice. Stav Europskog suda bio je dijametralno suprotan te je sloboda izražavanja odbačena kao prihvatljiva pravna osnova pritužbe.

⁸ V. presudu Europskog suda u slučaju *Társaság a szabadságjogokért* (presuda od 14. 04. 2009) u kojoj je nevladina udruga tražila pristup ustavnoj tužbi koju je podnio zastupnik mađarskog parlamenta. Iako su mađarski sudovi tvrdili da zbog zaštite osobnih podataka ne mogu dostaviti udruzi ustavnu tužbu Europski je sud zaključio da bi pozivanje na zaštitu osobnih podataka (a zapravo osobne stavove javnih osoba) bilo pogubno po razvoj slobode izražavanja kao jedne od ključnih vrijednosti Europske konvencije (par. 37 navedene presude).

⁹ V. presude Europskog suda u slučaju *Kenedi* (presuda od 26. 05. 2009) odnosno u slučaju *Gillberg* (presuda Velikog vijeća Europskog suda od 03. 04. 2012). Sličnost oba slučaja sastoji se u činjenici da su određene informacije bile nedostupne znanstvenicima koji su dokazali potrebu pristupa određenim podacima; u slučaju *Kenedi* radilo se o podacima kojima su raspolagala državna tijela, a u slučaju *Gillberg* podaci su (kao rezultat prethodnog znanstvenog istraživanja) bili u posjedu jednog sveučilišta.

prilično povećao normativni prostor u kojem se uređuje inspekcijski nadzor. Ako tome dodamo i okolnost da se ZPPI mora čitati, tumačiti pa shodno tome i primjenjivati paralelno s drugim propisima – napose s onim postupovnim – jasno je da analiza koju poduzimam može pa i hoće naići na nepredviđene zakonske posljedice.¹⁰

2. Generalni pregled odredbi III. dijela ZPPI-a

Promatrane generalno i paralelno sve analizirane odredbe sadrže obveze – ili kako se gdje gdje nazivaju "dužnosti" – tijela javne vlasti koje su ili organizacijskog ili funkcionalnog tipa. Tako u prvu skupinu spadaju odredbe iz čl. 13 ZPPI-a koje uređuju dužnost postavljanja službenika za informiranje unutar organizacijske strukture pojedinog tijela uz ocrtavanje nadležnosti istog službenika, dok u drugoj skupini nalazimo odredbe poput čl. 10 ili 12 ZPPI-a sa brojnim i potanko razrađenim odredbama o obvezama tijela u njihovom svakodnevnom funkcioniranju. Nadalje, većina postavljenih obveza (dužnosti) određena je na apsolutan način što znači da ne ostavlja tijelima kao adresatima odnosnih normi mogućnost korištenja ikakvih iznimki. Ipak, u dvije od navedenih normi (čl. 10 i čl. 12 ZPPI-a) zakonodavac je utkao egzemplativne klauzule koje tijelima javne vlasti dopuštaju odstupanje od postavljenih obveza. U tom pogledu dotične odredbe zahtijevaju posebnu pozornost. Promatrane isključivo na generalno-deskriptivnoj razini rečene odredbe od tijela javne vlasti zahtijevaju redom: a) objavu raznovrsnih informacija (čl. 10), provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku izrade zakona i podzakonskih akata uz objavu ključnih dokumenata u tom postupku (čl. 11), publiciranje informacija kojima će se omogućiti neposredan uvid u rad tijela javne vlasti (čl. 12), određivanje službenika za informiranje (čl. 13), te konačno vođenje službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama (čl. 14).

Nešto detaljniji pregled obveza otkriva da tijela javne vlasti moraju na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način objaviti barem petnaest vrsta informacija, a neke od njih i dostaviti u Središnji katalog službenih dokumenata RH (koji katalog vodi Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija: HIDRA),¹¹ zatim transparentno na planskoj razini objavljivati koje propise namjeravaju donijeti (tzv. "godišnji plan normativnih aktivnosti"), kao i sve konkretne primjedbe i prijedloge na nacрте propisa koji su dani tijekom održanog savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, objaviti dnevni red sjednica svojih tijela, vrijeme njihova održavanja te mogućnosti neposrednog uvida u njihov rad kao i broj osoba koji može neposredno prisustvovati sjednicama/radu tijela javne vlasti, te konačno odrediti posebnog službenika za informiranje, objaviti relevantne službene podatke o tom službeniku kao i

¹⁰ O mogućnostima da regulativa poluču posve suprotne od namjeravanih učinaka v. instruktivan esej C. R. Sunsteina, *Paradoxes of the Regulatory State* koji je dostupan na: [http://muwww-new.marshall.edu/cber/le691/Sunstein Paradoxes of the Regulatory State.pdf](http://muwww-new.marshall.edu/cber/le691/Sunstein%20Paradoxes%20of%20the%20Regulatory%20State.pdf) (pristupljeno 02. 05. 2013).

¹¹ Tako su, među ostalima, tijela javne vlasti dužna objaviti slijedeće informacije: a) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, b) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje, c) podatke o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna, d) informacije o svom unutarnjem ustrojstvu, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt, e) zapisnike i zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama, te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti, f) registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa (čl. 10 ZPPI-a).

obavijestiti o tome Povjerenika za informiranje, odnosno poštivati ZPPI-em određen djelokrug poslova istog službenika, te konačno, kao što je već spomenuto, voditi poseban službeni upisnik o konkretnim postupcima pristupa i ponovne uporabe informacija.

Potrebno je napomenuti odredbe i norme iz III. dijela ZPPI-a nisu, eufemistički rečeno, najviše nomotehničke kvalitete. Uzroka tome ima više; negdje je terminologija zakonskog teksta neujednačena (gdjegdje se koristi izraz "obveze tijela javne vlasti" – kao u čl. 10 ZPPI-a - a ponekad i "dužnosti", kao u čl. 11 istog akta), ponekad teško shvatljiva (npr. u čl. 11 nije jednostavno razabrati misli li se na pojedina interna tijela u sastavu tijela javne vlasti ili se ovaj izraz koristi generički), a ponekad su razmatrane odredbe, pak, nedovršene ako se pod time razumije propisivanje sankcija za svaku obvezu (dužnost) sadržanu u rečenim odredbama (*lex imperfectae*). U tom smislu dovoljno je usmjeriti pogled na prekršajne sankcije iz čl. 61 ZPPI-a. Izravno se spominju novčane kazne za prekršaj koji tijelo javne vlasti počini kada djeluje suprotno obvezama (dužnostima) iz čl. 10/1, čl. 11, čl. 13/1 ZPPI-a; niti za jednu drugu obvezu (dužnost) predviđenu razmatranim odredbama nije predviđena novčana kazna ili druga prekršajna sankcija. Tako nedostavljanje određenih dokumenata predviđenih čl. 10/2 u Središnji katalog službenih dokumenata RH ili neobjavljivanje informacija o radu tijela iz čl. 12 ZPPI-a nije ni na koji izravni način sankcionirano kao ni neobjavljivanje podataka o službeniku za informiranje (čl. 13/2 istog akta) ili primjerice nepostupanje sukladno čl. 14/1 ZPPI-a (određivanje posebnog službenika za informiranje). Stoga se potpuno opravdano može govoriti o neuravnoteženosti sankcioniranja tijela javne vlasti za postupke suprotne ZPPI-u u promatranom segmentu ovog propisa. Osobito je zanimljivo da u dva (čl. 12 odnosno čl. 13/2 ZPPI-a) od navedena četiri nesankcionirana slučaja nedostaje sankcija za one radnje tijela javne vlasti koje izravno omogućavaju svim korisnicima prava na pristup informacijama lakše snalaženje odnosno korištenje rečenog prava – *sapienti sat!*

3. Egzempcija od obveza tijela javne vlasti

Fokus analize u ovom dijelu rada zadržat ćemo na dvije egzemptivne klauzule sadržane u čl. 10/4 odnosno u čl. 12/2 ZPPI-a. Zbog njihove neosporne važnosti citiramo ih u cijelosti:

Čl. 10/4: *"Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na informacije za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona."*

Čl. 12/2: *"Tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona."*

Već *prima facie* obje klauzule pokazuju slično usmjerenje; oslobođenje tijela javne vlasti od obveza sadržanih u prethodnim stavcima odnosnih članaka čim dotične obveze tangiraju informacije za koje su predviđena ograničenja pristupa. Pri tome je nomotehnički nešto potpunija i jasnija druga klauzula (čl. 12/2 ZPPI-a), ali i nedvojbeno šira po doseg. Naime, dok se odredba čl. 10/4 odnosi samo na ograničenja pristupa predviđena ZPPI-em, druga egzemptivna klauzula

doseže i preko granica ZPPI-a. Ona, naime, obuhvaća i sve slučajeve u kojima po slovu bilo kojeg drugog zakona mora doći do isključenja javnosti. Pri tome se mora raditi o materijalnopравnim odredbama drugih zakona odnosno o osobama koje nemaju stranački status u postupcima vođenim temeljem postupovnih kodifikacija obzirom na sadržaj čl. 1/3 ZPPI-a.¹²

Međutim, pozitivne nomotehničke karakteristike obje egzemtivne klauzule nestaju kada se analizi podvrgne onaj njihov dio koji se odnosi na "ograničenja prava na pristup prema odredbama" ZPPI-a. Problem nastaje kada se uoči da ograničenja pristupa informacijama koja predviđa ZPPI nisu istovrsna, već ovise o sadržaju i vrsti zaštićenih interesa. U nekim slučajevima pristup je pravilo (čl. 15/1), a u drugima tek mogućnost (čl. 15/2-3), pa je stoga opravdano postaviti pitanje koje slučajeve obuhvaćaju spomenute egzemtivne klauzule.¹³ Na ovom mjestu potrebno je podsjetiti na preporučljivost uskog tumačenja svake egzemtivne odredbe (*Exceptiones sunt strictissimae interpretationes*) što između više interpretativnih opcija uvijek zagovara odabir one koja ima najuži egzemtivni doseg. Promatrano iz tako opisanog rakursa nije teško izvršiti odabir; valjalo bi favorizirati takvo shvaćanje – pa shodno tome i primjenu – analiziranih klauzula koje obuhvaća isključivo situacije iz čl. 15/1 ZPPI-a. To, drugačije rečeno, znači da bi jedino u slučajevima informacija iz čl. 15/1 ZPPI-a moglo doći do njihova neobjavljivanja ako su iste informacije predmetom obveza tijela javne vlasti iz čl. 10/1 i čl. 12/1 ZPPI-a. Drugačije, šire tumačenje postavljenih egzemtivnih odredbi dovest će do izuzeća od obveze objavljivanja većine informacija odnosno od omogućavanja pružanja uvida u rad tijela javne vlasti u pretežitom broju slučajeva. Takvo što bi zapravo predstavljalo inverziju pravila javnosti i iznimke tajnosti i to na način da bi tajnost rečenih informacija postala pravilo a javnost iznimka. Već samo postojanje takve normativne mogućnosti, držim, predstavlja potpuno neprihvatljiv rezultat primjene ZPPI-a pa stoga, promatrano iz tako označene perspektive, postoji isključivo jedan, prethodno opisani, način tumačenja analiziranih odredbi.

U svim ostalim situacijama trebalo bi smatrati da postoji obveza (dužnost) objave odnosnih informacija. Naravno da se i glede ostalih informacija na koje se odnosi obveza (dužnost) objave

¹² Čl. 1/3 ZPPI-a glasi:

"Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom." Primjer odredbe na koju upućuje čl. 12/2 ZPPI-a nalazimo u Zakonu o javnoj nabavi (NN 90/11) u kojem se izrijekom navodi da sjednice Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nisu javne (osim ako samim Zakonom o javnoj nabavi nije drugačije određeno – v. čl. 171/2 Zakona o javnoj nabavi).

¹³ Spomenute odredbe čl. 15 ZPPI-a glase:

"(1) Tijela javne vlasti ograničit će pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka. (2) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji: 1) ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka; 2) ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu; 3) ako je informacija porezna tajna, sukladno zakonu; 4) ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka; 5) ako je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno naručiti proces donošenja odluke; 7) ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima; 7) u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom. (3) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje: 1) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne, 2) onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti, 3) povrijedilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika."

može pojaviti potreba za ograničenjem pristupa – kako to i predviđaju čl. 15/2-3 ZPPI-a - ali tada bi bilo uputno pristupiti testu razmjernosti i javnog interesa koji inače tijelo javne vlasti nije dužno provesti u ovovrsnim situacijama. Ovdje je potrebno razjasniti doseg odredbi ZPPI-a (čl. 16) koje se odnose na test razmjernosti i javnog interesa. Sukladno normativnom izričaju u spomenutom članku, poziciji unutar ZPPI-a te svim ostalim referentnim pokazateljima ovaj test ima se provoditi isključivo u pojedinačnim postupcima iniciranim postavljenim zahtjevom za pristupom informacijama od strane korisnika prava a što proizlazi iz izričaja čl. 16/1.¹⁴ *Arg. a contrario* ukazuje da se u slučajevima koje razmatramo – a za koje je karakteristična obveza (dužnost) tijela javne vlasti na objavu različitih informacija neovisno o postavljenom zahtjevu - takav test ne treba provoditi. Dakle, prilikom udovoljenja svojim obvezama (dužnostima) iz čl. 10/1 te čl. 12/1 ZPPI-a tijela javne vlasti su snagom egzemptivnih klauzula ovlaštena bez prethodno provedenog testa razmjernosti i javnog interesa ograničiti pristup inače javnim te informacijama koje bi trebale biti lako dostupne (*arg ex* čl. 10/4 i 12/2).

U namjeri da se onemogući takva upotreba egzemptivnih klauzula koja bi zapravo predstavljala neizravnu i vrlo jednostavnu evaziju obveza (dužnosti) tijela javne vlasti, prethodno sam predložio odgovarajuću interpretativnu liniju zasnovanu na uskom tumačenju egzemptivnih klauzula iz čl. 10/4 i čl. 12/2 ZPPI-a te ekstenzivnoj primjeni testa razmjernosti i javnog interesa. Njezino bi prihvaćanje vrlo vjerojatno osiguralo ispunjenje normativne svrhe odredbe koju je njezin predlagatelj označio kao "poticanje tijela javne vlasti da što veći broj informacija kojima raspolažu učine dostupnim građanima."¹⁵ Naravno, primjena ovakvog prijedloga također bi ponekad bila okončana ograničenjem objave nekih od informacija iz čl. 10/1 i čl. 12/1 ZPPI-a no prednost predloženog načina primjene analiziranih odredbi sastojala bi se u prethodno provedenom postupku. Postupak u pitanju uvijek bi obuhvaćao provođenje testa razmjernosti i specifično „vaganje“ javnog interesa umjesto unaprijed određenog i neproverjenog odustajanja od objave predmetnih informacija. U tom smislu cilj ne samo dotične odredbe već i cijelog ZPPI-a bio bi lakše ostvariv. Jednako se važnim čini i to da bi razina otvorenosti te javnosti djelovanja tijela javne vlasti bila značajno unaprijeđena. Naravno, jasno je da moj prijedlog u ovom trenu ostaje na razini doktrinarne ideje ali sam uvjeren da bi vrlo bitne zadaće Povjerenika za informiranje – vodeći računa o njegovim ovlastima iz čl. 35/3 (osobito al. 4 i 7) – trebale biti upravo sugestivno-reformatorske.¹⁶ Shodno tome bi prihvaćanje ovako formuliranog prijedloga od strane Povjerenika za informiranje kao preporučene prakse za tijela javne vlasti dovelo do balansiranijeg ispunjavanja zakonskih obveza (dužnosti) ovih tijela i/ili do inicijative za ponovno normativno uređenje predmetnog mjesta.¹⁷ Bilo kako bilo, potrebno je još nešto prostora posvetiti analizi odredbi čl. 10-14 ZPPI-a iz perspektive nadzornih ovlasti nadležnih tijela.

¹⁴ Relevantni dio spomenute odredbe glasi: "Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji...dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa."

¹⁵ Citat potječe iz Konačnog prijedloga Zakona o pravu na pristup informacijama, s. 30. (obrazloženje čl. 10 Konačnog prijedloga koji odgovara sadašnjem čl. 10 ZPPI-a), dostupnog na web-stranici Hrvatskog sabora: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=52753> (pristupljeno 24. 05. 2013).

¹⁶ U tom smislu relevantne su odredbe čl. 35/3 al. 4 i 7 koje kao ovlasti Povjerenika za informiranje navode predlaganje tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama odnosno iniciranje donošenja ili izmjena propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama.

¹⁷ Naravno, preporuka Povjerenika za informiranje neće imati snagu zakonjene norme. Sažet prikaz regulacije sadržane u američkom Government in the Sunshine Act koja može poslužiti kao smjerokaz v. kod A. Rajko, *Informacijsko upravno pravo*, Zagreb 2011, s.119.

4. Odredbe o obvezama tijela javne vlasti kao predmet inspeksijskog nadzora

Ovako postavljena perspektiva, također, upućuje na nepostojanje dostatno uravnoteženog pristupa zakonodavca. Inspektori iz Ureda Povjerenika za informiranje ovlašteni su za provođenje inspeksijskog nadzora nad primjenom ZPPI-a, a objekt njihovog nadzora određen je u čl. 45 ZPPI-a.¹⁸ Iako naveden tek kao egzemplarni zamjetno je da popis radi neopravdanu razliku unutar obveza tijela javne vlasti sadržanih u odredbama čl. 10-14. To je vidljivo iz okolnosti da se kao po važnosti primarne ocjenjuju te shodno tome inspiciraju obveze tijela javne vlasti iz čl. 10/1 (objava informacija), određenje i djelovanje službenika za informiranje (čl. 13), odnosno vođenje posebnog upisnika (čl. 14). Međutim, nije jasan kriterij po kojem su obveze tijela javne vlasti iz čl. 11 (u provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću) ili obveze iz čl. 12 (informiranje javnosti o radu internih tijela) izlučene iz prioritarnog popisa te označene kao drugorazredne u kontekstu inspiciranja nad provođenjem ovog segmenta ZPPI-a. Iako ne tvrdim da su važnije od drugih obveza, vjerujem da su barem jednako važne kao i obveze evidentiranja postavljenih zahtjeva za pristupom informacijama odnosno inspiciranja rada službenika za informiranje. Takav zaključak dodatno je osnažen okolnošću da su obveze evidentiranja te postupanja službenika za informiranje predmetom i upravne inspekcije,¹⁹ dok su obveze tijela javne vlasti u provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću samo djelomično predmetom istovrsne inspekcije Ureda za zakonodavstvo Vlade RH.²⁰ Ako tome dodamo da se obje grupe u čl. 45 ZPPI-a nespomenutih obveza tijela javne vlasti izravno odnose na prava građana i ostalih korisnika prava na pristup informacijama kao ustavnog prava – a to nije slučaj barem s registratorskim obvezama iz čl. 14 ZPPI-a – jasno je da je zakonodavac trebao drugačije strukturirati popis prioriteta za inspiciranje u čl. 45/1 ZPPI-a.

Na ovom mjestu valja podsjetiti da su obveze objave iz čl. 12/1 ZPPI-a obuhvaćene egzemptivnom klauzulom (čl. 12/2), pa kada tome dodamo i njihovo ispuštanje s popisa prioriteta prilikom inspiciranja rada tijela javne vlasti dobiva se, držim, neprihvatljiva slika normativnog tretiranja jedne od obveza koja bi trebala imati važnu ulogu u ostvarivanju transparentnog djelovanja tijela javne vlasti. Ne iznenađuje stoga niti spoznaja da zanemarivanje obveza iz čl. 12/1 ZPPI-a nije prekršajno sankcionirano jer bi to – iako predstavlja očiti znak minoriziranja obveze transparentnog djelovanja tijela javne vlasti – bilo u nesrazmjeru s

¹⁸ Čl. 45/1 ZPPI-a glasi:

"U obavljanju inspeksijskog nadzora nad primjenom ovog Zakona inspektori nadziru osobito:

- da li je u tijelu javne vlasti određen službenik za informiranje i da li službenik za informiranje postupa u skladu s ovlastima propisanim ovim Zakonom;
- vodi li tijelo javne vlasti poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija;
- objavljuje li tijelo javne vlasti visinu naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno članku 19. stavku 2. ovog Zakona;
- objavljuje li tijelo javne vlasti izvješće sukladno članku 60. ovoga Zakona;
- pravilnost primjene odredbi ovog Zakona povodom zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija;
- poduzimanje ostalih radnji povodom zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu."

¹⁹ V. čl. 12-13 Zakona o upravnoj inspekciji (NN 63/08).

²⁰ I to samo u dijelu koji se odnosi na provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupku donošenja zakona (čl. 28 Zakona o procjeni učinaka propisa: NN 90/11; dalje: ZPUP).

prethodno opisanim zakonodavnim tretiranjem ovih obveza. Ocjenu o neprihvatljivosti normativnog stanja stvari, nažalost, posljednjenavedena spoznaja samo dodatno potvrđuje.

Glede obveza iz čl. 11 ZPPI-a (u području savjetovanja sa zainteresiranom javnošću) ovakav normativni kontekst gotovo da dosiže postojanje posebne egzemptivne klauzule iako ona izričito nije sadržana u tekstu tog članka. Ako se tome doda i relativizirajući jezični izričaj s kojim je zakonodavac uzakonio obveze tijela javne vlasti iz tog članka – koje niže egzemplarno izlažem – postaje jasnija tvrdnja o neformalnoj egzemptivnoj klauzuli. Dodatnu argumentaciju crpim i iz činjenice da zakonodavac donoseći ZPPI očito nije pretjerano brinuo o njegovom odnosu u razmatranom segmentu naspram ZPUP-a jer da jest sumnjam da bi pravnu prazninu iz ZPUP-a (koji propis ne uređuje obveze jedinica lokalne i područne samouprave i njihovih akata) popunio na način koji *a limine* oduzima mogućnost provođenja strožega inspeksijskog nadzora. To se primarno odnosi na čl. 11/4 koji je, istina, statuirao obvezu provođenja postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i glede općih akata spomenutih lokalnih/područnih jedinica odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima ali je to razvodnio do granice normativne neprepoznatljivosti sa sintagmom "na odgovarajući način". Dakle, i nadalje ostaje upitno kako se dotični postupak ima točno primijeniti prilikom koncipiranja općih akata jedinica lokalne i područne samouprave odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima. Jednako tome, odnos ZPPI-a i ZPUP-a nije vrijedan pohvale niti u dijelu u kojem ZPPI razvodnjuje inače čvrsto postavljenu dužnost obveznika ZPUP-a a koja se dužnost odnosi na rok provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Naspram minimalnog 30-dnevnog roka iz čl. 19/2 ZPUP-a (koji se, ovisno o složenosti materije, može produžiti) ZPPI je ovaj rok postavio tek kao pravilo od koje su iznimke moguće i u suprotnom smjeru: dakle, i u smjeru skraćivanja roka (čl. 11/2).

Već navedeni primjeri – a nisu jedini – ukazuju na neopravdano relaksiran stav zakonodavca naspram odnosa ZPPI-a i ZPUP-a. Zbog nedvojbenog statusa ZPPI-a kao organskog zakona odnosno njegove specijalnosti i kasnijeg donošenja u odnosu na ZPUP evidentno je da je ZPPI u dijelu u kojem regulira identične odnose kao i ZPUP modificirao sadržaj potonjeg propisa na način koji je neto prikazan. Stoga se nameće zaključak da je ZPPI snizio umjesto povišio (ako već ne zadržao istu) razinu obveza tijela javne vlasti. Činjenica, međutim, da se u istom trenu kada se reguliraju obveze tijela javne vlasti reguliraju (izravno ili neizravno) i pretpostavke te postupak ostvarenja ustavnog prava korisnika na pristup informacijama djeluje još razornije na ocjenu kvalitete ZPPI-a. Već prvi primjeri postupanja u ovom segmentu važenja nakon stupanja na snagu ZPPI-a potvrđuju ovakav zaključak.²¹

²¹ Iako, naravno, ne predstavljaju pouzdan uzorak nekoliko primjera savjetovanja sa zainteresiranom javnošću iz tekuće 2013. godine koja su bila provedena od strane središnjih tijela državne uprave odmah po stupanju na snagu ZPPI-a ukazala su ponekad i na gotovo apsurdne rezultate relativiziranja analizirane obveze tijela javne vlasti. Tako je npr. Ministarstvo kulture RH u slučaju Nacrta Pravilnika o dopunama Pravilnika o izboru i utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi provelo savjetovanje koje je trajalo ukupno 6 dana (od 28. 03. do 03. 04. uključivo i blagdanske dane Uskrsa i Uskrasnog ponedjeljka), a u slučaju Programa dodjele bespovratnih sredstava neprofitnim medijima provelo savjetovanje koje je trajalo ukupno 14 dana (od 23. 04. do 07. 05. uključivo i blagdan Praznika rada). Istodobno Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture RH u periodu od 22. 03. pa do 16. 05. provelo je tri savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i ni u jednom slučaju rok savjetovanja nije dosegao 30 dana već je svaki put bio kraći (glede Nacrta prijedloga Zakona o željeznici rok je trajao od 06. do 16. 05, glede Nacrta prijedloga Zakona o sigurnosti i interoperabilnosti željezničkog sustava od 22. 03. do 10. 04, te glede Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama od 12. do 29. 04). Naposljetku, primjeri provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od strane Ministarstva poljoprivrede

5. Određivanje službenika za informiranje: uvjeti te objava relevantnih podataka

Jedna od obveza tijela javne vlasti odnosi se na određivanje posebnog službenika za informiranje odnosno objavu dotične odluke (čl. 13/1-2 ZPPI-a). Ovlasti i dužnosti službenika za informiranje opisane su u st. 3, čl. 13 ZPPI-a te je jasno da on, među ostalim, vodi postupak i odlučuje u postupku zahtjeva za pristupom informacijama i ponovne uporabe informacija te pruža pomoć korisnicima prava (čl. 13/1 i 3).²² Držim da se, obzirom na ustavnopravni status ovog prava, radi o najvažnijim ovlastima/dužnostima službenika za informiranje, pa je posebnu pozornost potrebno posvetiti upravo svim pretpostavkama i uvjetima realizacije istih.

Iako u sadašnjoj verziji ZPPI-a ne postoji posebna odredba koja bi ZUP učinila supsidijarno primjenjivom postupovnom kodifikacijom, nije teško zaključiti da je postupak pristupa informacijama odnosno ponovne uporabe informacija upravni postupak.²³ Za takav zaključak postoji više argumenata; najprije je potrebno ukazati na pravnu zaštitu osiguranu u dotičnom postupku. Sudska zaštita osigurana je pred Visokim upravnim sudom RH, što nesumnjivo i snažno indicira upravno-postupovnu narav dotičnog postupka, pa shodno tome i supsidijarnu relevantnost ZUP-a.²⁴ Nadalje, snagu dokaza trebala je imati odredba čl. 2/1 ZUP-a koja sadrži legalnu definiciju upravne stvari no zbog cirkularnosti rečene definicije njezina snaga ne može prekoračiti granicu između indicije i dokaza²⁵ Međutim, u smjeru primjenjivosti ZUP-a u postupku pristupa informacijama mnogo uvjerljivije djeluje čl. 3/2 ZUP-a; naime, dotična odredba predviđa primjenu ZUP-a – doduše, "na odgovarajući način" – za svako postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava koje ima neposredan učinak na prava, obveze ili pravne interesa stranaka, ako zakonom nije drukčije propisano. Dakle, navedena odredba određuje mjerodavnost ZUP-a i u postupku pristupa informacijama. Posljedica je to pravnih posljedica koje postupanje javne vlasti u istom postupku ima na subjektivna prava korisnika

ukazuju na identičnu tendenciju; savjetovanje o Nacrtu teksta fitosanitarne strategije za razdoblje od 2013-2016. trajalo je sedam dana (od 4. do 11. 03), a savjetovanje o novom Programu ruralnog razvoja za razdoblje od 2014-2020. trajalo je petnaest dana (od 18. 04. do 03. 05).

²² Sukladno čl. 13/3 krug nadležnosti službenika za informiranje obuhvaća: a) poslove redovitog objavljivanja informacija kao i rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, b) unapređivanje načina obrade, ravnostavanja, čuvanja i objave informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti, c) osiguravanje neophodne pomoći podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava iz samog zakona.

²³ V. čl. 9 Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2003.

²⁴ V. čl. 26/1 ZPPI koji ustanovljava nadležnost Visokog upravnog suda RH.

²⁵ Sukladno svojem čl. 1, ZUP moraju primjenjivati javnopravna tijela (tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti) kada u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima. Međutim, u zakonskoj definiciji upravne stvari u čl. 2 ZUP-a navodi se da se takvom stvari smatra "svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka...neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje." (istaknuo autor) U istom smjeru i D. Medvedović, *Utjecaj Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima na novo zakonodavstvo, u: ZUP – iskustva u praksi i primjeri*, Zagreb 2011, s. (24) koji izražava sumnju u korisnost gorenavedene zakonske definicije upravne stvari iako bez navođenja posebne argumentacije.

prava pristupa informacijama ali i okolnosti da se radi o pravnom području upravnog prava.²⁶ Primjena ZUP-a "na odgovarajući način" već je bila predmetom vrlo uvjerljive i utemeljene kritike pa se na ovom mjestu takvoj kritici pridružujemo.²⁷ Nakon utemeljenja primjene ZUP-a analiza će se koncentrirati na one njegove odredbe koje su od primarne važnosti i primjene u postupku pristupa informacijama. Obzirom na predmet ovog poglavlja od važnosti je svakako odredba čl. 23 ZUP-a koja statuiru uvjete koje mora ispuniti svaka službena osoba koja postupa i/ili odlučuje u upravnom postupku.²⁸

Promatrana iz perspektive čl. 13 ZPPI-a, netom spomenuta odredba ZUP-a ukazuje na uvjete koje neka službena osoba mora prethodno zadovoljiti da bi mogla biti određena kao službenik za informiranje a potom i punovažno odlučivati o zahtjevima za pristup informacijama. Čl. 13 odnosno niti jedna druga odredba ZPPI-a ni na koji način ne mijenja uvjete određene čl. 23 ZUP-a, pa je potonja odredba logičan izbor za nastavak analize.²⁹ Sukladno čl. 23/1 ZUP-a uvjet postojanja posebne pravne norme kojom se određuje ustroj tijela javne vlasti te u njoj sadržano ovlaštenje za vođenje postupka i/ili rješavanje o upravnim stvarima je neizravno i asignativno zadovoljen odredbom čl. 13/3/1 ZPPI-a.³⁰ Problemi, međutim, nastaju kada se u analizu uvede i čl. 23/2 ZUP-a; uvjeti navedeni u dotičnoj odredbi poprilično su zahtjevni jer traže od svakog službenika za informiranje odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo te položen državni stručni ispit. Na ovaj način svaki službenik za informiranje mogao bi biti imenovan tek nakon ispunjenja rečenih uvjeta.

Konkretizacija svakog od postavljenih uvjeta kao kriterija za određivanje službenika za informiranje nužno će varirati obzirom na učestalost tzv. "neodređenih pravnih pojmova" u svakom osim u posljednjem uvjetu.³¹ Što je, naime, "odgovarajuća" stručna sprema te kakvo i

²⁶ Argumentaciju u pogledu primarne i supsidijarne primjene ZUP-a v. kod I. Šprajc, *Upravni postupak prema Zakonu o općem upravnom postupku (NN 47/09) – predavanje i vježbe*, Zagreb 2010 (recenzirani nastavni materijal) na web-stranici: www.velegs-nikolatesla.hr, ss. 3-4.

²⁷ U tom smjeru i smislu vidi negativan stav o primjeni ZUP-a "na odgovarajući način" kod Medvedovića (bilj. 25), koji na s. 23 navodi: "Nerijetko je posljedica bila da su se neke norme takvog propisa tumačile i selektivno primjenjivale u konkretnim predmetima."

²⁸ U osnovi se uvjeti iz čl. 23 ZUP-a svode na to da svaka službena osoba koja vodi upravni postupak ili rješava o upravnim stvarima mora posjedovati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen državni stručni ispit. U slučaju, pak, da u nekom javnopravnom tijelu ne postoji niti jedna službena osoba koja ispunjava rečene uvjete nadležnost za postupanje i/ili odlučivanje u upravnom postupku tada je na čelniku tijela.

²⁹ Posebne napomene vrijedna je okolnost – na koju upozorava i D. Medvedović (bilj. 25), s. 28 – da je čl. 23 lociran među temeljne odredbe ZUP-a što znači da se posebnim zakonima ne može odstupati od čl. 23.

³⁰ Izravno zadovoljenje rečenog uvjeta biti će izvršeno putem posebnih propisa o ustrojstvu javnopravnog tijela u pitanju; e. g. može se raditi o pravilniku o unutarnjem redu. O tome ali i o drugim načinima ispunjenja rečenog uvjeta v. kod Š. Kasabašić, *Praksa u primjeni Zakona o općem upravnom postupku i donošenje rješenja i vođenje uredskog poslovanja prema novoj Uredbi o uredskom poslovanju*, u: *ZUP – iskustva u praksi i primjeri*, Zagreb 2011, ss. (122-124).

³¹ Neodređeni pravni pojmovi predstavljaju doktrinarni odnosno upravnosudski institut posebno razvijen u njemačkom te austrijskom pravnom sustavu. Nerijetko se neodređeni pravni pojmovi suprotstavljaju slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni a kao razlikovni elementi se ističu: a) mogućnost potpune konkretizacije neodređenih pravnih pojmova, b) potpuna sudska provjerljivost ovih pojmova te c) okolnost da se neodređeni pravni pojmovi odnose na činjenično stanje konkretnog slučaja. Shodno rečenome, u gorenavedenim pravnim sustavima neodređeni pravni pojmovi su potpuno judicijabilni pa je odluka o postojanju slobodne (diskrecione) ocjene ili neodređenog pravnog pojma ključna za demarkiranje opsega sudske kontrole rada javne uprave. V. поближе kod A. Kahl – K. Weber, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 2007, ss. 104-106, te posebno kod M. Jestaedt, *Maßstäbe des*

koliko je radno iskustvo "potrebno" ovisit će o mnogim faktorima u raznim upravnim područjima što se logično odnosi i na područje pristupa informacijama. U sadašnjem trenutku primjene ZPPI-a naglasak je na razumijevanju navedenih uvjeta od strane tijela javne vlasti. Trenutno stanje u tijelima javne vlasti u tom pogledu izrazito je šaroliko; stručna sprema službenika za informiranje varira po vrsti pa je tako moguće konstatirati da poslove službenika za informiranje obavljaju pored pravnika (Grad Split), kulturolozi (Ministarstvo kulture RH), novinari (Ministarstvo zdravlja RH i Hrvatska energetska regulatorna agencija), ekonomisti (Financijska agencija, d.d.), sociolozi (Grad Labin), komunikolozi (Sveučilište u Dubrovniku) itd. Čak i da se složimo da sve navedene stručne spreme po vrsti osiguravaju zadovoljenje prvopostavljenog uvjeta postavlja se pitanje kakva je veza između studija kulturologije i/ili komunikologije i vođenja upravnog postupka u prvom stupnju (jednako pitanje može se, u većoj ili manjoj mjeri, postaviti i za sve ostale nepravne struke). Očito je da je sadašnje stanje hrvatske državne uprave te javnog sektora u promatranom segmentu takvo da se praktički niti jedna vrsta stručne spreme unaprijed ne isključuje kao neodgovarajuća, što vodi k zaključku o većoj važnosti ostalih uvjeta obzirom da se zbog uočene "šarolikosti" ne može izlučiti niti jedan relevantni zajednički element koji bi određene vrste stručne spreme diskvalificirao kao neodgovarajuće. Posebno treba naglasiti da pravničko obrazovanje u tom pogledu ne predstavlja nikakvu prednost pa ćemo pravni element, za kojeg držimo da bi morao biti obligatorni zajednički nazivnik, morati potražiti u ostalim uvjetima.

Uvjet potrebnog radnog iskustva je s jedne strane usko vezan na prethodni uvjet (odgovarajuća stručna sprema), a s druge strane toliko neodređen da niti u njegovoj primjeni ne možemo izolirati onaj element temeljem kojeg bi mogli odreći mogućnost pristupa svakoj osobi koja posjeduje makar kakvo radno iskustvo. Naime, ako stručna sprema službenika za informiranje ne mora biti isključivo pravna, tada ni radno iskustvo ne mora biti stečeno odnosno ostvareno isključivo na pravnim poslovima. Neodređenost kao posljedica škrtoeg zakonskog teksta također potvrđuje ovo rezoniranje, pa osim eliminacije osoba koje nemaju baš nikakvo radno iskustvo ne vidimo nikakvu drugu mogućnost eliminacije primjenom ovog uvjeta. Iz rečenog, naravno, proizlazi da se niti u ovom uvjetu ne može pronaći potrebni pravni element koji bi opravdao ovlast odlučivanja o tako važnom ustavnom pravu kao što je pravo na pristup informacijama.

Stoga je uvjet polaganja državnog stručnog ispita preostao kao jedini unutar kojeg možemo tražiti pravni element minimalno potreban za osiguranje zakonitosti odlučivanja u upravnom postupku. Dakako, da bi to postigli potrebno je da prvo, svaki službenik za informiranje položi državni stručni ispit (ili da je potrebno pravno znanje stekao na drugi način),³² te drugo, da se radi o takvom programu državnog stručnog ispita koji minimalno obuhvaća ključne pravne akte poput Ustava RH, Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, relevantne

*Verwaltungshandeln*s, u: H-U Erichsen-D. Ehlers (Hrsg), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010, ss. (337-351).

³² V. u tom smislu čl. 56/2-3 Zakona o državnim službenicima (NN 92/05 do 38/13; dalje: ZODS) koji u citiranim odredbama predviđa mogućnost izuzimanja od obveze polaganja državnog stručnog ispita za one državne službenike koji su položili pravosudni ispit odnosno su stekli akademsko zvanje magistra ili doktora znanosti u relevantnom području. Glede, pak, radnih mjesta državnih službenika na određeno vrijeme u kabinetu ministra iz čl. 74b/1 ZODS-a – a za koje državne službenike ne postoji obveza polaganja državnog stručnog ispita (sukladno čl 74.c/3 ZODS-a – smatramo da dotični državni službenici upravo iz tog razloga ne bi ni mogli biti određeni kao službenici za informiranje.

propise EU-a, te na kraju ali nikako ne i najmanje važno, ZPPI-a odnosno ZUP-a.³³ Naime, samo spomenute pretpostavke jamče da će službenici za informiranje biti sposobni zakonito i pravilno odlučivati u prvom stupnju postupka za pristup informacijama koji je, kako smo prethodno pokazali i dokazali, inherentno upravni postupak te u kojem je neizbježna primjena europskih pravnih izvora. Nastavno, time se osigurava i praktična realizacija instituta službene osobe iz čl. 23 ZUP-a kao stručne, profesionalne osobe čija stručna osposobljenost onemogućava politizirano i birokratizirano arbitriranje u upravnom postupku.³⁴

Pravna kompetentnost službenika za informiranje čini se osobito vrijedna inzistiranja ako se istaknu slijedeći momenti koji naglašavaju ne samo važnost poznavanja, već i konkretne primjene prethodno navedenih pravnih izvora. Tako je jasno da će službenici za informiranje prvo, provoditi upravni postupak koji niti u svojim jednostavnijim inačicama nije jednostavan pravni postupak; drugo, službenici za informiranje u pojedinim će slučajevima provoditi i europske pravne izvore što ljestvicu kompetencije podiže na znatno višu razinu (dostatno je u tom pogledu uputiti na potrebu poznavanja prakse europskih foruma poput Europskog suda za ljudska prava odnosno Europskog suda pravde);³⁵ treće, postupak pristupa informacijama kako je propisan ZPPI-em pretpostavlja vrlo složene radnje poput provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, istovremenog korištenja više načela unutar istog postupka odnosno općeg upravnog postupka; te konačno i četvrto, odluka službenika za informiranje u prvostupanjskom postupku postavlja pojedinačno pravilo u području važenja ustavnog prava građana što od slučaja do slučaja može obuhvatiti i tako delikatne radnje poput ograničavanja ustavnog prava.³⁶ Stoga je formalna potvrda poznavanja mjerodavnog materijalnog i postupovnog prava *conditio sine qua non* pravne osposobljenosti službenika za informiranje. Nasuprot tome, već prvi uvidi u načine na koji tijela javne vlasti u Hrvatskoj danas shvaćaju i provode odredbu čl. 13 ZPPI-a ne mogu ne izazvati opravdanu zabrinutost u realnost dosizanja svrhe citirane odredbe.

Ako službenik za informiranje nije položio državni stručni ispit u opsegu koji sugeriramo ili ga uopće nije položio – a to je vrlo česta pojava u području važenja ZPPI-a danas³⁷ - suočavamo se sa stanjem koje karakterizira otvorena mogućnost gdje i potpuno laičkog, odnosno čak i isključivo politički motiviranog odlučivanja o ustavnom pravu građana. Štoviše, svi prethodno navedeni pravni izvori (neki od njih europske provenijencije) postaju irelevantni, a svaka tako donesena odluka je lagana meta za različite pravne lijekove. Naravno, najprije putem korištenja žalbe i prigovora kao redovitih pravnih lijekova u upravnom postupku, ali ništa manje i putem korištenja obnove postupka kao izvanrednog pravnog lijeka u istom postupku.

³³ Već površna analiza programa državnog stručnog ispita pokazuje da se u samo tri slučaja (kada se ovaj ispit polaže za informacijsko-dokumentacijske poslove, za poslove opće uprave te za informatičke poslove) istodobno ispituje poznavanje ZUP-a i ZPPI-a istodobno. V. t. LI, XLVIII i IL Uredbe o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita (NN 61/06 i 145/12).

³⁴ U osnovi tako i Medvedović (bilj. 25), s. 28 koji navodi da je ratio legis rečene odredbe ZUP-a "depolitizacija i profesionalizacija javne uprave".

³⁵ U tom kontekstu valja ukazati na brojem neveliki ali po važnosti daleko značajniji korpus presuda Europskog suda *supra* u tekstu između bilješki 4 i 9.

³⁶ V. u potvrdu podjednako na generalnoj i konkretnoj razini kod A. Rajko (bilj. 17), ss. 59-60.

³⁷ Autor rada u posjedu je više službenih odgovora tijela javne vlasti u kojima se navodi da službenici za informiranje nisu položili državni stručni ispit. *E.g.* odgovori Sveučilišta u Dubrovniku, Ministarstva kulture RH, Zagrebačkog holdinga itd.

Korištenje žalbe odnosno prigovora primarno ovisno o okolnosti donošenja ili nedonošenja rješenja u postupku pristupa informacijama, pri čemu u oba slučaja rješavanje od strane službenika za informiranje koji ne udovoljava uvjetima iz čl. 23 ZUP-a predstavlja, držimo, bitnu povredu pravila postupka.³⁸ Identičan nedostatak, međutim, može biti indikacija i za korištenje obnove postupka; radi se o pravnoj situaciji iz čl. 123/1/3 ZUP-a. U dotičnoj odredbi sadržan je jedan od razloga za obnovu postupka a koji predleži onda kada "je rješenje donijela osoba koja nije bila ovlaštena za njegovo donošenje (...)". To je, dakle, nezakonita situacija u kojoj je rješenje morala donijeti ili druga službena osoba unutar tijela javne vlasti koja udovoljava rečenim uvjetima ili ako takve nema – čelnik tijela javne vlasti (sukladno čl. 23/3 ZUP-a).³⁹ Očiglednost i težina pogreške koju čini u smislu ZUP-a neovlašteni službenik za informiranje kada odlučuje u postupku pristupa informacijama uvjeravaju nas u visoku vjerojatnost uspjeha korištenja navedenih pravnih lijekova. No, da bi stranka u postupku - korisnik prava mogao koristiti pravne lijekove potrebno je da mu je poznata okolnost (ne)ovlaštenosti službenika za informiranje.

Odgovor na to pitanje - kako će korisnik prava uopće znati za okolnost da nadležni službenik za informiranje zadovoljava ili ne zadovoljava ZUP-om postavljene uvjete – ne bi trebalo ovisiti o dobroj volji tijela javne vlasti. Mjerodavna odredba čl. 13/2 ZPPI-a, naime, traži od tijela javne vlasti da "upozna javnost sa službenim podacima o službeniku za informiranje." Postavlja se pitanje dosega dotične obveze; obuhvaća li dotična obveza objavu svih podataka koji potvrđuju ispunjenje uvjeta iz čl. 23/1 ZUP-a ili je dovoljno objaviti o kojoj se osobi radi uz navođenje kontaktnih podataka (kako se to uobičajilo u hrvatskoj upravnoj praksi)⁴⁰, ako se takve informacije uopće objave (što jednako tako nije neuobičajena pojava)?⁴¹

Uvjeren sam da je navedenu obvezu iz čl. 13/2 ZPPI-a jedino moguće zadovoljiti objavom svih relevantnih i službenih podataka o službeniku za informiranje; dakle, objava ne samo imena, prezimena i kontaktnih podataka već i podataka o stečenoj stručnoj spremi, radnom iskustvu te položenom stručnom ispitu. Ovakvom zaključku u prilog ide ne samo odredba čl. 23 ZUP-a već i prethodno spomenuta odredba čl. 13/2 ZPPI-a. Naime, obveza objave svih službenih podataka o službeniku za informiranje – memento, u dotičnoj odredbi nema niti specifikacije podataka koji se objavljuju niti na drugi način izraženog sužavanja liste podataka – odnosi se na sve službene podatke relevantne za njegovo vođenje i/ili rješavanje u postupku pristupa informacijama. Rečena odredba, dakle, postavlja viši stupanj transparentnosti relevantnih službenih podataka što

³⁸ V. u tom smislu odnos između čl. 23 i čl. 117/1/2 ZUP-a. U potonjoj odredbi se nepoštivanje pravila postupka koja bi bila od utjecaja na rješavanje stvari označuju kao indikacija za poništavanje rješenja od strane žalbene instance.

³⁹ Tako i Z. Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb 2011, s. 55. Ipak, isti autor navodi i situaciju u kojoj nepoštivanje odredbe o kvalifikacijama službene osobe ne bi bilo po njegovom mišljenju pobojno; radi se o slučaju u kojem čelnik tijela odluči upravnu stvar umjesto nadležne službene osobe.

⁴⁰ V. takav pristup objavi dotičnih podataka kod Zagrebačke županije dostupan na http://www.zagrebkazupanija.hr/static/files/misc/pravo_na_pristup_informacijama/sluzbenik_za_informiranje.PDF (pristupljeno 02. 05. 2013), te kod Primorsko-goranske županije <http://www.sn.pgz.hr/default.asp?Link=odluke&id=3241> (pristupljeno 03. 05. 2013).

⁴¹ V. primjerice web-stranicu Veleučilišta u Karlovcu na kojoj ne postoje podaci o službeniku za informiranje <http://www.vuka.hr/index.php?id=6> (pristupljeno 03. 05. 2013), a jednaki primjer pruža i web-stranica Kliničkog bolničkog centra u Osijeku <http://www.kbo.hr/default.htm> (pristupljeno 03. 05. 2013), odnosno web-stranica Državnog hidrometeorološkog zavoda http://klima.hr/razno.php?id=o_nama (pristupljeno 04. 05. 2013).

u potpunosti odgovara cilju ZPPI-a izraženom u čl. 3 kojeg citiramo u cijelosti:

"Cilj ovog Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti."

Lapidarnost i logičnost citirane odredbe ne ostavlja previše dvojbi u izboru argumentacije u dotičnom prijedoru: svi relevantni službeni podaci o službeniku za informiranje moraju biti objavljeni kako bi se ostvarili svi ciljevi primjene ZPPI-a. U suprotnom, a to u mnogočemu znači zadržavanje postojećeg stanja, jedna od mogućih žalbenih odnosno osnova za iniciranje obnove postupka ostat će tek mrtvo slovo na papiru, a ustavno pravo na pristup informacijama vrijedit će barem jednu nijansu manje no što bi to prema Ustavu RH trebalo.

6. Zaključak

Analiza obveza tijela javne vlasti prema novom ZPPI-u – prethodno ograničena na obveze sadržane u III. dijelu ovog propisa (čl. 10-14) - pruža nam sljedeće spoznaje:

a) novi je hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama zamišljen kao propis koji će dodatno podići razinu javnosti/transparentnosti rada tijela javne vlasti u RH. U tom smislu zakonodavac je logično posegnuo za povećanjem opsega obveza tijela javne vlasti kojih je cilj veća dostupnost informacija o djelovanju tijela javne vlasti;

b) međutim, već u zakonodavnoj provedbi ovako postavljenog cilja novog ZPPI-a došlo je do stvaranja svojevrstnih "informativnih barijera" koje posjeduju znatan potencijal za umanjivanje normativne vrijednosti ZPPI-a;

c) prethodni zaključak odnosi se na egzemptivne klauzule iz čl. 10/4 i čl. 12/2 ZPPI-a. Tako članci koji predviđaju objavu raznovrsnih informacija (čl. 10) te omogućavanje neposrednog uvida u rad tijela javne vlasti (čl. 12) bivaju relativizirani mogućnošću koje pružaju spomenute klauzule. Osobito treba upozoriti na okolnost da primjena ovih egzemptivnih klauzula ne mora uslijediti nakon vršenja testa razmjernosti i javnog interesa što tijelima javne vlasti pruža potpunu kontrolu nad dimenzioniranjem opsega obveza iz predmetnih članaka ZPPI-a. Da bi se izbjegla takva situacija – u kojoj tijela javne vlasti kao obveznici ZPPI-a sama odlučuju o vlastitim obvezama – predlažem ekstenzivnu primjenu testa razmjernosti i javnog interesa koji bi se morao provesti svaki onaj put kada se tijelo javne vlasti primjenom egzemptivne klauzule želi osloboditi od neke od obveza propisane čl. 10/1 odnosno čl. 12/1 ZPPI-a. Naravno, riječ je o privremenom rješenju do odgovarajuće zakonske novele koja bi takav postupak formalizirala;

d) još jedan od problema u dostizanju cilja ZPPI-a uočen je u ponešto problematičnom programiranju prioriteta inspeksijskog nadzora. U tom smislu smatram da se u listu prioriteta ove vrste nadzora (koja lista je sadržana u čl. 45/1 ZPPI-a) svakako moraju uvrstiti i obveze tijela javne vlasti koje se odnose na provođenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pri koncipiranju i donošenju novih propisa kao i na informacije o radu organa u tijelima javne vlasti.

Naime, dotične obveze imaju bitnu ulogu u realizaciji cilja ZPPI-a pa se njihovo ispuštanje s liste prioriteta pri vršenju inspekcijskog nadzora nad tijelima javne vlasti ne može niti prihvatiti a još manje opravdati. Prvi primjeri iz prakse tijela javne vlasti u provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću jasno ukazuju koliko je u ovom segmentu potreban učinkovit inspekcijski nadzor;

e) učinkovit i temeljit inspekcijski nadzor biti će potreban i glede inspiciranja načina na koji tijela javne vlasti udovoljavaju obvezama glede određivanja službenika za informiranje kao i uvjeta koje ti službenici moraju ispuniti. Potonja tvrdnja odnosi se na zanemarivanje uvjeta koje službene osobe nadležne za postupanje i rješavanje u upravnom postupku – a postupak pristupa informacijama je, *nota bene*, tipičan primjer takvog postupka – moraju ispuniti temeljem ZUP-a. Očito je da stanoviti broj tijela javne vlasti određuje službenika za informiranje bez ikakvog obaziranja na dotične uvjete što titulare prava na pristup informacijama dovodi u lošiji položaj no što su stranke u drugim upravnim postupcima jer se s punim pravom može ustvrditi da takve službene osobe nisu osposobljene za provođenje odnosno odlučivanje u postupku pristupa informacijama. Najčešći nedostatak odnosi se na uvjet državnog stručnog ispita no osim toga vrlo je upitna i praksa neobjavljivanja podataka o službenicima za informiranje. Stoga je vrlo vjerojatan zaključak da postupak pristupa informacijama pred stanovitim brojem tijela javne vlasti neće i ne može biti vođen stručno, profesionalno, zakonito i transparentno što su ciljevi primjene kako ZPPI-a tako i ZUP-a. Upravo iz tih razloga predlažemo da se uvjeti ZUP-a glede osposobljenosti službene osobe te obveze tijela javne vlasti iz ZPPI-a glede objave podataka o službenicima za informiranje shvate i primjenjuju strogo i ekstenzivno. Sukladno tome, svaki bi službenik za informiranje morao udovoljiti svim uvjetima koje ZUP postavlja pred službenu osobu ovlaštenu za vođenje upravnog postupka i rješavanje u istom a dokaz o ispunjenim uvjetima morali bi biti javno dostupni. U suprotnom, niti relativno duži period za prilagodbu odredbama novog ZPPI-a a kojeg je zakonodavac ostavio tijelima javne vlasti neće polučiti željenim rezultatima – otvorenim i javnim djelovanjem tijela javne vlasti kao pretpostavkama realizacije prava na pristup informacijama.⁴² Ako tome dodamo i ciljeve koji proizlaze iz ZUP-a – koji se mogu sažeti kao osiguranje uvjeta za stručno te depolitizirano vođenje i odlučivanje u upravnim postupcima – tada je jasno da ispunjavanje obveza tijela javne vlasti iz ZPPI-a nije samo interno pitanje ovih tijela već istodobno i nužna pretpostavka konzumacije prava na pristup informacijama kao ustavnog prava. Iz uvjerenja da se dotično pravo može kvalitetnije realizirati i zaštititi nastao je i ovaj tekst.

⁴² Prema čl. 65 ZPPI-a, tijela javne vlasti moraju u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu istog zakona osigurati organizacijske, materijalne, tehničke i druge uvjete za provođenje njegovih odredbi.

Summary

In this paper the author displays the collection of regulations that assign the obligations of public government bodies in new Croatian Right to Access Information Act. Regulations – contained in the 3rd part of the Act – are generally analysed and their low nomotechnic quality is shown. The difference between regulations public government bodies can be freed from as well as the regulations that do not contain such clause are revealed and discussed. Similarly, the author analyses the characteristics of inspectoral supervision that will be implemented on public government bodies. Special attention is put on the institute of information officer in the public government bodies; the author argues the attitude that the regulation of the General Public Administration Procedure Law is relevant for the conditions of the appointment of mentioned officers and that all key information about these officers must be publicly distributed. Finally, the results of the analysis are summarized.