

Dubravka Bevanđić\*

## Osvrt na prvu novelu hrvatskog Zakona o pravu na pristup informacijama

### Sadržaj

1. Uvod
2. Razvoj zakonodavnog okvira prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u Republici Hrvatskoj
3. Zakonodavne promjene u području prava na pristup informacijama
  - 3.1. Zakonske definicije
  - 3.2. Proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću
  - 3.3. Zakonski razlozi za uskratu pristupa informacija
  - 3.4. Inspekcijski nadzor i sankcije
4. Zakonodavne promjene u području ponovne uporabe informacija
  - 4.1. Zakonske definicije
  - 4.2. Ostvarivanje ponovne uporabe putem podnošenja zahtjeva
  - 4.3. Zakonski razlozi za uskratu ponovne uporabe informacija
  - 4.4. Uvjeti, naknada za ponovnu uporabu informacija i isključiva prava
5. Zaključak
  - 5.1. Poboljšanja zakonskog teksta
  - 5.2. Promjene koje se ne mogu pozitivno ocijeniti

### 1. Uvod

Pravo na pristup informacijama je pravo građana koje je zajamčeno međunarodnim i domaćim dokumentima te je jedno od bitnih pretpostavki demokratizacije društva. Osim toga predstavlja izuzetno važan instrument za postizanje transparentnosti rada i odlučivanja tijela javne vlasti na svim razinama. S pravom na pristup informacijama usko je povezana ponovna uporaba informacija koja predstavlja nadogradnju prava na pristup informacijama budući da informacije koje su u posjedu tijela javne vlasti moraju biti dostupne, u određenom formatu i određene kvalitete, prije nego ih se može ponovno uporabiti. Ponovna uporaba informacija je nastala kao rezultat potrebe za iskorištavanjem gospodarskih i drugih potencijala informacija koje tijela

---

\* Autorica je magistrica pravnih znanosti i voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama u Uredu Povjerenice za informiranje RH.

javne vlasti prikupljaju i obrađuju u okviru određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom.

Regulacija prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u mnogim zemljama, osobito ponovna uporaba u članicama Europske unije, doživjela je prilagodbe u pojedinim pravilima i standardima. Tako je u Republici Hrvatskoj od 2003. godine došlo do nekoliko izmjena u zakonskom uređenju, od kojih je posljednja iz 2015. godine. U nastavku će se analizirati odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. godine<sup>1</sup> (ZID ZPPI 2015) koji je stupio na snagu 9. kolovoza 2015. godine i koji je donio određene izmjene u području pristupa i ponovne uporabe informacija.

## 2. Razvoj zakonodavnog okvira prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u Republici Hrvatskoj

Zakonodavni okvir prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj može se pratiti kroz tri faze razvoja.

*Prva* faza je započela 2003. godine kada je donesen Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI 2003)<sup>2</sup>, čije donošenje je rezultat povezivanja i zajedničkog angažmana aktera civilnog sektora u Republici Hrvatskoj.<sup>3</sup> Tim propisom je prvi put uređeno pravo na pristup informacijama, a samim time i osigurana dostupnost informacija koje su u posjedu tijela javne vlasti.

Za *drugu* fazu u razvoju zakonodavnog okvira značajna je 2010. godina kada je u Ustav Republike Hrvatske dodana odredba kojom se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti.<sup>4</sup> Osim ustavnih promjena, u prosincu 2010. godine je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (ZID ZPPI 2010)<sup>5</sup>, koji je proglašen neustavnim iz formalnih razloga: zbog izostanka Ustavom propisane većine prilikom donošenja<sup>6</sup>, tako da je u srpnju 2011. godine ponovno usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (ZID ZPPI 2011)<sup>7</sup>. Bitne promjene su se odnosile na preciznije definiranje toga Zakona kao supsidijarnog u odnosu na ostale zakone kojima je uređen pristup informacijama javnog sektora, širenje kruga tijela javne vlasti koji su obveznici primjene Zakona, reduciranje ograničenja pristupa, uvođenje testa interesa javnosti i razmjernosti prilikom ograničavanja prava na pristup, centralizaciju uređivanja kriterija naknade troškova pristupa, uvođenje jedinstvenoga žalbenog (drugostupanjskog) tijela, što je povjereno Agenciji za zaštitu osobnih podataka, potpunije izvješćivanje i provedbu Zakona<sup>8</sup>. Iako je u regulaciji prava na pristup informacijama ZID ZPPI 2011 došlo do iskoraka, a u

<sup>1</sup> NN 85/15.

<sup>2</sup> NN 172/03.

<sup>3</sup> J. Kregar/V. Gotovac/Đ. Gardašević, *Regulacija prava na pristup informacijama*, Zagreb 2004, s. 15.

<sup>4</sup> NN 85/10.

<sup>5</sup> NN 77/11.

<sup>6</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-292/2011, NN 37/11.

<sup>7</sup> NN 144/10.

<sup>8</sup> A. Rajko, Novi Zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2014, s. 419.

njegovoj primjeni do pomaka, uočeno je da postoje određeni nedostaci u uređenju prava na pristup informacijama kao što je nemogućnost uvida u klasificirane podatke drugostupanjskog tijela, a osim toga su postojale druge odredbe koje nisu bile na odgovarajući način uređene. Osim navedenog, postojala je obveza transponiranja Direktive 2003/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. godine o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (Direktiva iz 2003).<sup>9</sup>

Treća faza u razvoju zakonodavstva započela je 2013. godine kada je stupio na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI 2013).<sup>10</sup> Donošenje ZPPI 2013. godine bilo je izuzetno važno jer je predstavljalo ispunjavanje preostalih mjerila iz pristupnih pregovora za ulazak Republike Hrvatske u Europsku uniju. ZPPI 2013 je ostvario nekoliko značajnih iskoraka – proširena je definicija tijela javne vlasti, doradana je odredba o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, ojačana je obveza proaktivne objave informacija, uvrštena je obveza provedbe savjetovanja s javnošću u donošenju propisa i akata, jasnije su definirane proceduralne odredbe, uveden je inspekcijski nadzor, transponirana je Direktiva iz 2013. godine te je uvedena mogućnost neposrednog kažnjavanja za prekršaje. Jedna od najznačajnijih novina jest uspostavljanje neovisne institucije za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama – Povjerenika za informiranje, kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje od pet godina temeljem javnog poziva.<sup>11</sup>

Donošenjem ZPPI 2013 u hrvatsko zakonodavstvo je transponirana Direktiva iz 2003. godine, ali je tri mjeseca nakon usvajanja ZPPI 2013, u Europskoj uniji došlo do promjene u normativnom uređenju ponovne uporabe informacija donošenjem Direktive 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (Direktiva iz 2013).<sup>12</sup> Direktiva iz 2013. godine je obvezala države članice da do 18. srpnja 2015. godine transponiraju navedenu Direktivu u svoje zakonodavstvo. Stoga je temeljni poticaj za donošenje ZID ZPPI 2015. godine bila obveza usklađivanja s Direktivom iz 2013. godine. Međutim, osim implementacije Direktive iz 2013. godine u ZPPI su učinjene i druge intervencije koje su bile motivirane primjenom ZPPI-a.

Stupanjem na snagu ZID ZPPI 2015. godine došlo je do nekoliko bitnih izmjena: 1) implementirana je Direktiva iz 2013. godine, 2) uređene su pojedine zakonske definicije i načela ZPPI-a, 3) redefinirana je obveza proaktivne objave informacija i dostava dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, 4) dodatno je uređen institut savjetovanja s javnošću i još više naglašena važnost tog instituta, 5) dodatno su uređena ograničenja pristupa informacijama, 6) propisano je što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama i način postupanja sa takvim zahtjevima, 7) propisani su slučajevi zlouporabe prava na pristup informacijama, 8) jasnije su uređene odredbe o poslovima inspektora, 9) redefiniran je sadržaj izvješća o provedbi ZPPI-a, 10) promjenjene su prekršajne odredbe, 11)

<sup>9</sup> Direktiva 2003/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. 11. 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, OJ L 345/90.

<sup>10</sup> NN 25/13, zakon je stupio na snagu 08. 03. 2013.

<sup>11</sup> A. Musa, *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2014, s. 16.

<sup>12</sup> Direktiva 2013/37 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. 06. 2013. o izmjeni Direktive 2003/38/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, OJ L 175/1.

ukinuta je odredba članka 66 stavka 3 ZPPI 2013 kojom se propisuje da administrativno-tehničke poslove za potrebe Ureda povjerenika za informiranje obavlja Agencija za zaštitu osobnih podataka.<sup>13</sup>

Nakon stupanja na snagu ZID ZPPI 2015. godine pojavile su se i reakcije organizacija civilnog društva<sup>14</sup> o tome da je nakon usvajanja ZID ZPPI 2015. godine u pojedinim segmentima došlo do koraka unatrag u pravnom uređenju prava na pristup informacijama.

### 3. Zakonodavne promjene u području prava na pristup informacijama

Zakonodavne promjene u području prava na pristup informacijama se odnose na zakonske definicije i načela, zatim na proaktivnu objavu informacija, savjetovanje s javnošću, Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, zakonska ograničenja, inspekcijski nadzor, izvješćivanje tijela javne vlasti o provedbi ZPPI-a i prekršajne odredbe.

#### 3.1. Zakonske definicije

U području prava na pristup informacijama došlo je do promjene u definiranju pojedinih zakonskih pojmova i to: tijela javne vlasti, informacije, vlasnika informacije, Povjerenika za informiranje i odgovorne osobe.

Prilikom svakog donošenja ili izmjena ZPPI-a, pa tako i ZID ZPPI 2015 pojavljivalo se pitanje koje su kategorije tijela obvezne postupati temeljem ZPPI-a i omogućiti dostupnost informacija koje imaju u posjedu. Definicija tijela javne vlasti se mijenjala od 2003. godine, bilo da se tim pojmom određivale kategorije tijela koja su obvezna postupati po ZPPI-u, proširivao krug tijela javne vlasti ili se jasnije određivalo koja tijela trebaju omogućavati pristup informacijama. Iako su od donošenja ZPPI 2013 protekle dvije godine, u toj dvogodišnjoj primjeni ZPPI-a je uočeno da je zakonsko određenje tijela javne vlasti za određenje kategorije preširoko definirano. Uočeno je da su u listu obveznika primjene ZPPI-a određena tijela koja načelno obavljaju poslove koji su određeni kao javna služba, a koja u praksi ne mogu pravno ispunjavati obveze propisane ZPPI-om, zatim tijela koja se osnivaju od strane privatnih fizičkih osoba i ne financiraju se neposredno iz javnih sredstava (npr. javni bilježnici, privatne liječničke prakse, privatna kazališta, muzeji, galerije, fizičke osobe koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi i sl).<sup>15</sup> Osim navedenog, u primjeni ZPPI-a uočeno da je za pojedine kategorije nužno da su obuhvaćena definicijom tijela javne vlasti iako se ne financiraju iz proračuna, ali se financiraju prikupljanjem nameta ili davanja (primjerice komore, turističke zajednice, sportski savezi) čije je osnivanje predviđeno zakonom. Izuzimanje određenih fizičkih i pravnih osoba iz kruga obveznika primjene ZPPI-a i dodavanje novih tijela<sup>16</sup>, sigurno će u praksi biti olakšanje za određena tijela za koje je utvrđeno

<sup>13</sup> Više: Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, dostupno na: <http://edoc.sabor.hr/Views/AktView.aspx?type=HTML&id=26944>.

<sup>14</sup> Dostupno na: <http://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/pristup-informacijama/pravo-na-prostup-informacijama-korak-naprijed-kora/>.

<sup>15</sup> Konačni prijedlog Zakona (bilj. 13), s. 18.

<sup>16</sup> „Tijela javne vlasti“ u smislu ovoga Zakona su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili

da ne trebaju biti obuhvaćena ZPPI-om, a s druge strane doprinijeti transparentnosti u radu tijela javne vlasti za koja je utvrđeno da trebaju biti obuhvaćena ZPPI-om.

Iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu<sup>17</sup> je vidljivo da je Povjerenik za informiranje rješavao nekoliko žalbi u kojima su korisnici tražili informacije od pravnih osoba za koja je utvrđeno da nisu tijela javne vlasti (primjerice Zagrebačka nadbiskupija).<sup>18</sup> Za pretpostaviti je da će unatoč jasnijim određenjem tijela javne vlasti i postojanja javno dostupnog popisa tijela javne vlasti u praksi postojati situacije u kojima će korisnici prava na informaciju tražiti informacije od pravnih osoba za koje je sporno jesu li tijela javne vlasti i da će to biti predmet raspravljanja pred Povjerenikom za informiranje i Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Također je izvjesno da će određeni broj tijela javne vlasti tražiti da ih se ukloni s instruktivnog popisa tijela javne vlasti zbog nastanka pravnih okolnosti (smanjenje vlasničkog udjela Republike Hrvatske ili jedinica lokalne samouprave) ili drugih promjena (spajanje s drugim tijelom i dr).

Kao i pojam tijela javne vlasti tako je i definicija informacije doživljavala promjene od 2003. godine. U ZPPI 2013. godine je pojam informacije široko određen tako da obuhvaća bilo koji zapis informacija. S obzirom da ZPPI, u nazivu ne koristi riječi „pristup javnim informacijama“, definicija informacije je nadopunjena<sup>19</sup> kako bi iz definicije proizlazila i svrha njezina nastanka, koja je vezana uz djelokrug rada tijela javne vlasti.

Pitanje što je informacija u smislu ZPPI-a se u praksi tijela javne vlasti i Povjerenika za informiranje često nalazi kao predmet rasprave i odlučivanja. Prema statističkim podacima iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu, tijekom 2015. godine su tijela javne vlasti kao najčešći razlog odbijanja zahtjeva koristila pozivanje na okolnost da se informacija ne smatra informacijom kako je definira ZPPI.<sup>20</sup> Također, kada se razmotre žalbeni predmeti koje je rješavao Povjerenik za informiranje uočeno je da se tijekom 2015. godine najveći broj žalbi izjavljivao zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama jer se tražila informacija koja ne potpada pod zakonsku definiciju informacije.<sup>21</sup> Navedeni podaci su pokazatelji s jedne strane nedovoljne upućenosti korisnika informacije o tome koje se informacije mogu tražiti temeljem ZPPI-a, a s druge strane i nedovoljnog znanja službenika za informiranje prilikom odlučivanja o podnesenom zahtjevu za pristup informacijama.

---

iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo. Čl. 5 t. 2 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>17</sup> S obzirom na to da u praksi može biti sporno tko su tijela javne vlasti, za građane i za sve druge korisnike, a također i tijela javne vlasti instruktivan je Popis tijela javne vlasti koji je objavljen na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr). Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015, dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/>.

<sup>18</sup> Izvješće (bilj. 17), s. 97.

<sup>19</sup> „Informacija“ je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti. Čl. 5 t. 3 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>20</sup> Izvješće (bilj. 17), s. 59.

<sup>21</sup> Izvješće (bilj. 17), s. 75.

Pojam vlasnika informacije<sup>22</sup> sukladno promijenjenoj definiciji pojašnjen je na način da pristup klasificiranoj informaciji u Republici Hrvatskoj i informaciji strane države ili organizacije može odobriti isključivo vlasnik informacije. U praksi su često tijela javne vlasti u slučaju podnošenja zahtjeva za pristup informacijama koje su u njihovom posjedu i koje oni nisu izradili, upućivala na tijelo javne vlasti koje je informaciju izradilo iako je takva odredba postojala samo za klasificirane informacije.

U ZID ZPPI 2015 je nadopunjena i zakonska definicija Povjerenika za informiranje da bi se dodatno naglasilo da je Povjerenik za informiranje, osim za pristup informacija, neovisno tijelo za ponovnu uporabu informacija, što je jedan od zahtjeva Direktive iz 2013. godine.<sup>23</sup> Novost u ZID ZPPI-a 2015 je uvođenje definicije odgovorne osobe<sup>24</sup> što je povezano s promjenama u prekršajnim odredbama. Pored postojećih načela, i to javnosti i slobodnog pristupa, pravodobnosti, potpunosti i točnosti, jednakosti, raspolaganja informacijom ZID ZPPI 2015 uvodi i načelo međusobnog poštovanja i suradnje. Načelo međusobnog poštovanja i suradnje daje smjernice za odnose tijela javne vlasti i korisnika koji se trebaju temeljiti na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštovanju u dostojanstvu ljudske osobe. Obveza međusobne suradnje i pružanja pomoći podrazumijeva odgovarajuću razinu kulturne komunikacije i uvažavanja dostojanstva osobe. Navedeno načelo moglo bi biti relevantno i pri ocjeni moguće zlouporabe prava.<sup>25</sup>

Iako za uređenje prava na pristup informacije ne postoji potreba definiranja zahtjeva za pristup informacijama, u ZID ZPPI 2015 je uvedena negativna definicija zahtjeva za pristup informacijama, odnosno dana je definicija što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama. U praksi postupanja tijela javne vlasti su se često javljali slučajevi nepotrebnog i nesvršishodnog podnošenja zahtjeva za pristup informacijama kojima se tražilo primjerice uvid u cjelokupni spis nekog predmeta u kojem je podnositelj stranka pred nekim tijelom javne vlasti (iako je izričito propisano da se odredbe ZPPI-a ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena drugim propisom), zatim uvid u vlastite podatke, davanje pojašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili ispunjenje neke obveze te tumačenje nekog propisa.<sup>26</sup> ZID ZPPI 2015 određuje da se zahtjevom za pristup informacijama ne smatra traženje uvida u cjelokupni spis predmeta, pojašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, izrade analize ili tumačenja nekog propisa, kao ni stvaranje nove informacije. U praksi će ova odredba sigurno doprinijeti razumijevanju korisnika što nije zahtjev za pristup informacijama i olakšati rad službeniku za informiranje. Mogući izazov prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama predstavlja mogućnost da službenik za informiranje prilikom rješavanja zahtjeva pogrešno kvalificira pojedine zahtjev u smislu neispunjavanja pretpostavki zahtjeva za pristup informacijama i da pri tome korisnika ne uputi na mogućnosti podnošenja prigovora na obavijest. Na taj način bi onemogućio korisnika u ostvarivanju prava na pristup informacijama. Korisniku

<sup>22</sup> „Vlasnik informacije“ je tijelo javne vlasti u okviru čijeg djelokruga je nastala informacija klasificirana stupnjem tajnosti odnosno tijelo druge države ili međunarodna organizacija u okviru čijeg djelokruga je nastala međunarodna informacija. Čl. 5 t. 8 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>23</sup> Čl. 4 Direktive iz 2013 (bilj. 12).

<sup>24</sup> „Odgovorna osoba“ u smislu ovoga Zakona je osoba u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona. Čl. 5 t. 16 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>25</sup> Konačni prijedlog Zakona (bilj. 13), s. 19.

<sup>26</sup> Konačni prijedlog Zakona (bilj. 13), s. 21.

ostaje mogućnost da se obrati Povjereniku za informiranje predstavkom. Osim što tijelo javne vlasti ima obvezu obavijestiti da se podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, tijelo javne vlasti ima obvezu uputiti korisnika na način ostvarivanja njegovih prava. Propisana obveza upućivanja na način ostvarivanja prava korisnika u praksi može biti pozitivna za korisnika kao neuke stranke, osobito ako o njegovom pravu odlučuje tijelo javne vlasti kome je upućen zahtjev. Međutim, ova odredba može u praksi stvoriti problem kada službenik za informiranje u tijelu javne vlasti ne zna na koji način uputiti korisnika o ostvarenju njegovog prava.

### 3.2. Proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću

Osim putem podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, korisnici mogu ostvariti pristup informacija putem proaktivne objave informacija, koja uključuje obvezu tijela javne vlasti da objavljuje skupove informacija od općeg interesa, a koji se odnose na propise i odluke tijela javne vlasti, planiranje i izvještavanje, organizaciju i rad tijela, financijsku transparentnost, informacije o uslugama i informiranje javnosti. ZPPI 2013. godine je naglasio važnost proaktivne objave informacija, ali je u praksi primjene uočeno da je potrebno sistematičnije urediti proaktivnu objavu informacija te detaljnije propisati objavu određenih informacija, pojedine dijelove izostaviti za koje ne postoji javni interes. ZID ZPPI 2015 promijenio je odredbu kojom je definiran skup informacija koja su tijela javne vlasti u obvezi objavljivati na internetskoj stranici, ukoliko ne postoje zakonska ograničenja.<sup>27</sup> Proaktivna objava informacija

<sup>27</sup> Čl. 10 st. 1 ZPPI-a (bilj. 1) glasi:

(1) Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati:

- 1) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada;
- 2) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje;
- 3) nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s čl. 11 ovoga Zakona;
- 4) godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti;
- 5) registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe;
- 6) informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivu mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem;
- 7) podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta;
- 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa;
- 9) informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava;
- 10) obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka;
- 11) informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt;
- 12) zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika;

ima za cilj korisnicima olakšati pristup informacijama, a objavom informacija rad i odlučivanje tijela javne vlasti postaju dostupniji. Za pretpostaviti je da će, ukoliko su sve ključne informacije javno objavljene, doći do smanjenja broja podnesenih zahtjeva za pristup informacijama pa se time olakšava rad tijela javne vlasti u vezi podnijetih zahtjeva, a također se smanjuju troškovi i za korisnika i za tijelo javne vlasti.

U odnosu na ZPPI 2013 uvedene su dodatne informacije koje je potrebno objaviti kao što su primjerice informacije o javnim uslugama koje tijelo pruža i informacije o rezultatima natječajnog postupka. Također je detaljnije propisano koje informacije i obrasce su tijela javne vlasti obvezna objavljivati kako bi korisnicima olakšali pristup informacijama. Promjene se odnose i na izostavljanje obveze objavljivanja na internetskoj stranici zapisnika sa sjednica formalnih tijela, s obzirom da se ta obveza u praksi provodila samo za manji broj tijela, a za određeni broj tijela javne vlasti to je predstavljao problem prilikom objave (primjerice u školama zbog potrebe zaštite osobnih podataka učenika). Iako je obveza objava zapisnika izostavljena, ukoliko je obveza objave zapisnika definirana posebnim propisima, ova obveza za ta tijela vrijedi i dalje, a također tijela javne vlasti koja hoće postići višu razinu transparentnosti mogu i dalje objavljivati zapisnike. Osim navedenog, došlo je do nove obveze u pogledu načina objavljivanja informacija. Tijela javne vlasti imaju obvezu objavljivati informacije na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način, a također i u strojno čitljivom obliku. Laka pretraživost informacija je usmjerena na korisnike kako korisnik ne bi trebao ulagati napore da bi pronašao informaciju koju traži, a to se postiže sadržajnom preglednošću objavljenih informacija. S druge strane, strojna čitljivost je usmjerena na korisnike koji će objavljene informacije, registre ili baze podataka koristiti za ponovnu uporabu. ZID ZPPI 2015 je obvezao tijela javne vlasti na objavu svih informacija u strojno čitljivom obliku za što smatram da nije opravdano niti izvedivo za sve informacije kao što su vijesti, priopćenja i druge informacije koje nisu strukturirane, a samim time i nisu pogodne za ponovnu uporabu.

Središnji katalog službenih dokumenta Republike Hrvatske (Središnji katalog)<sup>28</sup> je također doživio promjene. Promjene se sastoje u tome da je smanjen broj tijela javne vlasti koja imaju obvezu dostavljati određene dokumente u Središnji katalog i opseg dokumenata koje trebaju dostavljati. Dostavu dokumenata u Središnji katalog po ZID ZPPI 2015 imaju tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe koje Republika Hrvatska osniva zakonom ili podzakonskim propisom ili čije je osnivanje izričito predviđeno zakonom te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Navođenje kriterija tijela koja su obvezna dostavljati dokumente u Središnji katalog odstupa od definicije tijela javne vlasti, što u praksi može dovesti do dodatnih pitanja o tome koja su tijela obvezna dostavljati informacije u Središnji katalog. Tijela javne vlasti koja su obveznici, su u obvezi dostavljati opće akte i odluke koje donose, a

---

13) obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija na vidljivo mjestu, s podacima za kontakt službenika za informiranje, potrebnim obrascima ili poveznicama na obrasce te visinom naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno kriterijima iz čl. 19 st. 3 ovoga Zakona;

14) odgovore na najčešće postavljena pitanja, o načinu podnošenja upita građana i medija, kao i ostale informacije (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o aktivnostima), u svrhu informiranja javnosti o svom radu i ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju obveza.

<sup>28</sup> „Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske“ je na internetu javno dostupan. On korisnicima kroz puni tekst i/ili uređeni skup metapodataka omogućuje trajni pristup dokumentima pohranjenim u bazi elektroničkih dokumenata i/ili fizičkim zbirkama. Čl. 5 t. 9 ZPPI-a (bilj. 1).



kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na njihovo područje rada radi njihove trajne dostupnosti.

Glavna svrha savjetovanja i uključivanja svih sudionika je prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i interesima vezanim za određenu politiku kako bi se postigla razina razumijevanja i prihvaćanje ciljeva politike, ali i radi uočavanja mogućih slabosti i negativnih učinaka javne politike koje na vrijeme treba otkloniti.<sup>29</sup>

ZID ZPPI 2015 je izmjenio u potpunosti dotadašnje uređenje savjetovanja s javnošću te je, za razliku od prethodnog uređenja, novom odredbom došlo do sužavanja kruga tijela javne vlasti koja su obvezna provoditi postupak savjetovanja. Obveznici provedbe savjetovanja su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima koja su dužna provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i općih akata kojima utječu na interese građana i pravnih osoba, kao i pri usvajanju strateških i planskih dokumenata. Osim kruga obveznika, došlo je do izmjene mjesta putem kojih se savjetovanje treba provoditi. Prema novom uređenju mjesto savjetovanja je posebno određeno za tijela državne uprave, koja savjetovanje s javnošću moraju provoditi preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću.<sup>30</sup> Riječ je o internetskom savjetovanju koje ne ograničava tijela javne vlasti da provodi i druge metode savjetovanja kao što su javne rasprave, distribucija nacrt propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo. Za ostala tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću određeno je da savjetovanja provode preko internetske stranice ili preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću. Uređenje na ovakav način omogućuje da i ta tijela, kao i državna tijela, postupak savjetovanja provode preko središnjeg državnog portala za savjetovanje.

Novim uređenjem savjetovanja s javnošću jasnije je definiran sadržaj savjetovanja: savjetovanje s javnošću trebaju provesti na način da objave nacrt zakona, općeg akta odnosno drugog dokumenta te su obveznici savjetovanja dužni provesti savjetovanje u pravilu 30 dana. Novost je da se rok može izmijeniti u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. ZID ZPPI 2015 propisuje postupak i obveze koje su dužni obveznici savjetovanja s javnošću učiniti nakon provedbe postupka savjetovanja, a to je da po proteku roka za dostavu mišljenja i prijedloga, izrađuje i objavljuje na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanje s javnošću odnosno internetskoj stranici izvješće o savjetovanju s javnošću, koje obavezno sadrži zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi. Navedenom odredbom nije propisan rok za objavu izvješća što otvara mogućnost za tijela javne vlasti da izvješće objavljuju u dužem vremenskom periodu nakon završenog savjetovanja tako da će navedenu odredbu u praksi morati tumačiti Povjerenik za informiranje. Također je propisana obveza nositelju izrade nacrt da izvješće o savjetovanju s javnošću obavezno dostavlja tijelu koje usvaja ili donosi propis, opći akt ili dokument. Novost je u odnosu na do tada važeći ZPPI da se određuje sadržaj plana savjetovanja s javnošću. Iako je nova regulacija savjetovanja s javnošću detaljnije propisala savjetovanje s javnošću, nedostatak se očituje u nedefiniranom roku za provedbu

<sup>29</sup> Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, *Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*, Zagreb 2010, s. 7.

<sup>30</sup> Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>.

savjetovanja, nepropisivanju roka u kojem se izvješće treba objaviti, a također savjetovanje putem portala ima ograničenja za građane koji iz bilo kojih razloga nisu u mogućnosti koristiti internet.

### 3.3. Zakonski razlozi za uskratu pristupa informacija

Ustav Republike Hrvatske određuje da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti propisana zakonom, razmjerna interesu koji se štiti te nužna u demokratskom društvu (čl. 38 st. 4, vezano uz čl. 16 Ustava). Osobito je značajno da svako ograničenje ustavnog prava na pristup informacijama javnog sektora podliježe četverodijelnom testu, tj. kumulativnom ispunjenju sljedećih pretpostavki: (a) propisanost zakonom; (b) razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju; (c) potreba zaštite (barem) jednog od četiriju dobara – slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja; (d) nužnost u slobodnome i demokratskom društvu.<sup>31</sup>

ZID ZPPI 2015 je doveo i do određenih izmjena i u području određenja zakonskih ograničenja. Prva promjena se odnosi na usklađivanje pojma predistražne radnje sa Zakonom o kaznenom postupku, tako da je kao zakonsko ograničenje propisano da će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama koje se tiču postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka. Za razliku od ZPPI 2013, prema kojem je za ovo zakonsko ograničenje bilo propisano da prestankom tog zakonskog ograničenja informacije postaju dostupne, u ZID ZPPI 2015 ta odredba za ovo zakonsko ograničenje nije propisana, a razlozi za to nisu detaljnije pojašnjeni u Konačnom prijedlogu ZID ZPPI-a 2015. Iako nije propisano, smatram da nije sporno kako informacije iz tih postupaka mogu biti dostupne prestankom tih okolnosti pod uvjetom da ne postoje neka druga zakonska ograničenja. Ovo zakonsko ograničenje predstavlja ograničenje apsolutnog karaktera za koje se prije donošenje odluke ne provodi test razmjernosti i javnog interesa. Sva ostala propisana ograničenja su relativnog karaktera te tijela javne vlasti imaju obvezu prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacija provesti test razmjernosti i javnog interesa, a za klasificirane informacije tijelo javne vlasti koje je vlasnik informacije obvezno je i zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Ostala su na snazi zakonska ograničenja u odnosu na klasificirane informacije, poslovnu, profesionalnu i poreznu tajnu, osobne podatke, intelektualno vlasništvo, vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne onemogućavanje rada tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti.

Druga promjena se odnosi na proširivanje ograničenja i na informacije koje nastaju u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama do završetka postupka te na informacije nastale u području održavanja diplomatskih odnosa.

Treća promjena koju je ZID ZPPI 2015 uveo je ograničenje prema kojem će tijelo javne vlasti moći ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar jednog ili između više tijela javne vlasti, a njezinim bi objavljivanjem prije dovršetka cjelovite i konačne

<sup>31</sup> A. Rajko, Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb 3/2010, s. 646.

informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade i ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. U tim slučajevima tijelo javne vlasti, prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama, ima obvezu provesti test razmjernosti i javnog interesa i tako utvrditi preteže li u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za omogućavanjem pristupa takvoj informaciji nad štetom koja bi po zaštićeni interes nastala.

Za razliku od ostalih zakonskih ograničenja, za informacije koje su u postupku izrade je dodatno propisano da se pristup informaciji može ograničiti i nakon što je informacija dovršena, osobito ako bi ta objava ozbiljno narušila proces odlučivanja i izražavanja mišljenja ili dovela do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, osim ako postoji prevladavajući javni interes za objavu informacije. Za zakonska ograničenja koja se odnose na informacije u postupku izrade i informacije koje su nastale u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa nije propisano da su tijela javne vlasti dužna Povjereniku za informiranje u postupku po žalbi protiv rješenja o ograničenju informacija omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka, za razliku od postupka pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. S obzirom da ne postoje posebna pravila koja bi ograničavala njihovu dostavu te bi informacije tijela javne vlasti trebala dostaviti Povjereniku za informiranje u žalbenom postupku. Međutim, uzimajući u obzir da Povjerenik za informiranje, uz uvjete propisane Zakonom o tajnosti podataka, može izvršiti uvid i podatke najvišeg stupnja tajnosti i da ostale informacije koje se nalaze u krugu ograničenja, prestankom ograničenja, postaju dostupne, za ovo ograničenje propisivanjem dodatnih uvjeta se čini potpuno neutemeljeno te predstavlja korak unatrag u uspostavljenim standardima.

Zakonodavac je u Konačnom prijedlogu ZID ZPPI-a 2015 kao argument za propisivanje prethodno navedenih ograničenja naveo Uredbu 1049/201/EU o pristupu službenim dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije koja u preambuli ističe da su u načelu svi dokumenti institucija dostupni javnosti, ali da i institucije moraju imati mogućnost zaštititi svoje interne konzultacije i vijećanja tamo gdje je to potrebno kako bi očuvale svoju sposobnost obavljanja posla.<sup>32</sup> Osim zakonskih ograničenja, ZID ZPPI 2015 je propisao i dodatni razlog za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a to je zlouporaba prava na pristup informacijama. ZID ZPPI 2015 izriječno ne definira zlouporabu prava, ali određuje kako tijelo javne vlasti može rješenjem odbiti zahtjev za pristup informaciji ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti. Razlozi podnošenja velikog broja zahtjeva za pristup informacijama mogu biti nepoznavanje svrhe i načina ostvarivanja prava na pristup informacijama, ali također može biti i usmjernosti određene osobe za rad određenog tijela javne vlasti iz osobnog interesa. Definiranje zlouporabe prava na pristup informacijama u svom zakonodavstvu imaju primjerice Slovenija, Srbija i Ujedinjeno Kraljevstvo.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Konačni prijedlog Zakona (bilj. 13), s. 20.

<sup>33</sup> Slovenija - Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja (čl. 5); Srbija - Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (čl. 13); Ujedinjeno Kraljevstvo - Freedom of Information Act (čl. 14).

Iako je tijelima javne vlasti dana mogućnost uskrate informacije zbog zlouporabe prava, navedenu odredbu u praksi treba restriktivno koristiti, uzimajući u obzir da je pravo na pristup informacijama ustavno pravo. Pri ocjeni zlouporabe prava potrebno je uzeti u obzir načelo međusobnog poštovanja i suradnje. Osim navedenog, tijelo javne vlasti prije nego što donese odluku da je došlo do zlouporabe prava treba uzeti u obzir i druge odredbe ZPPI-a kao što je mogućnost da se rok za rješavanje zahtjeva produži za dodatnih 15 dana ako se jednim zahtjevom traži veći broj informacija, zatim u slučaju ako korisnik traži istu informaciju, a nije protekao rok od 90 dana u tom slučaju treba o tome obavijestiti korisnika. Važno sredstvo predstavlja mogućnost naplate stvarnih materijalnih troškova i mogućnost da tijelo javne vlasti zatraži od korisnika da unaprijed položi na račun tijela javne vlasti očekivani iznos stvarnih materijalnih troškova odnosno troškova dostave u roku od osam dana, ukoliko iznos prelazi 150,00 kuna.<sup>34</sup>

### 3.4. Inspekcijski nadzor i sankcije

Danom stupanja na snagu ZPPI 2013 Povjerenik za informiranje je preuzeo obvezu provedbe inspekcijskog nadzora nad ZPPI-om. Inspekcijski nadzor se provodi kao posredni i neposredni nadzor, a može se obavljati po zahtjevu stranke po prijedlogu treće strane ili po službenoj dužnosti. ZID ZPPI 2015 je doveo do promjena i u području inspekcijskog nadzora i sankcija. U odnosu na odredbu kojom su propisani poslovi inspektora promjena se očituje u sistematičnijem i potpunijem navođenju obveze tijela javne vlasti koje u inspekcijskom nadzoru nadziru inspektori Povjerenika za informiranje. Naime, ZPPI 2013 nije propisivao da inspektori u inspekcijskom nadzoru nadziru provodi li tijelo javne vlasti savjetovanje s javnošću sukladno članku 11 ZPPI-a te osigurava li tijelo javne vlasti javnost rada sukladno članku 12 stavku 1 ZPPI-a. Uvođenje ovih obveza je izuzetno važno jer je ZID ZPPI 2015 napravio izmjenu u području prekršajnog sankcioniranja radi povreda ZPPI, koje se povezuju s provedbom inspekcijskog nadzora.<sup>35</sup>

U području sankcioniranja novost se sastoji u definiranju odgovorne osobe kao osobe u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede ZPPI-a. Tom definicijom se otvara mogućnost da se umjesto čelnika tijela može sankcionirati službenik za informiranje što u praksi može dovesti do prebacivanja odgovornosti s čelnika tijela na službenika za informiranje, iako odluka o uskrati informacije ne mora biti nužno odluka službenika za informiranje. U praksi ova odredba može dovesti do češće izmjene službenika za informiranje, a time i gubljenje kontinuiteta u primjeni ZPPI-a za pojedino tijelo javne vlasti, a i za Povjerenika za informiranje zbog potrebe za dodatnom edukacijom novoimenovanih službenika za informiranje.

Osim navedenog, prema novom određenju prekršajnih odredbi tijelo javne vlasti ne odgovara za počinjenje prekršaja. ZID ZPPI 2015 je doveo i do promjene određenja prekršaja, tako da se prekršaji odnose na nepostupanje u skladu s odlukom Povjerenika za informiranje iz članka 25 stavka 7 ZPPI-a ili nepostupanje u roku koji je određen odlukom Povjerenika za informiranje.

<sup>34</sup> Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, NN 12/14 i 15/14.

<sup>35</sup> Čl. 62 st. 4 ZPPI-a (bilj. 1) propisuje da će se novčanom kaznom u iznosu od 2000,00 do 10.000,00 kuna kaznit za prekršaj odgovorna osoba u tijelu javne vlasti ako u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom.

Zatim je predviđeno kažnjavanje fizičke osobe koja ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao i kažnjavanje fizičke i pravne osobe koja upotrijebi informacije protivno objavljenim uvjetima za ponovnu uporabu informacija. Osim toga propisani su prekršaji prema kojima je Povjerenik za informiranje ovlašten izdati prekršajni nalog za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja ne postupi po nalogu Povjerenika, ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke, onemogući inspektorima nesmetano obavljanje nadzora, te u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom. Iz ovih odredbi je vidljiva uloga inspeksijskog nadzora u utvrđivanju prekršaja te dodatno otežavanje rada Povjerenika za informiranje jer primjerice propust tijela da objavi informacije, ne provede savjetovanje, ne imenuje službenika za informiranje ili ne podnese godišnje izvješće treba zapisnikom utvrditi, a tek ukoliko tijelo javne vlasti ne postupi u roku koji je određen u zapisniku može kazniti odgovornu osobu u tijelu javne vlasti, za razliku od ZPPI 2013 koji je propisivao izravno počinjenje prekršaja.

#### 4. Zakonodavne promjene u području ponovne uporabe informacija

Ponovna uporaba informacija polazi od ideje da su informacije javnog sektora u zajedničkom vlasništvu svih građana te da inovativno korištenje tih podataka, ukoliko nisu ograničeni pravima intelektualnog vlasništva, zaštite osobnih podataka, sigurnosti ili poslovne tajne, treba biti omogućeno čitavom društvu, a u svrhu stvaranja dodane vrijednosti.<sup>36</sup>

Direktiva iz 2013. godine je donijela niz novina<sup>37</sup>, tako da je i u ZID ZPPI 2015 sukladno tome došlo do promjena. Promjene u području ponovne uporabe informacija mogu se pratiti u posebno uređenoj glavi VI ZPPI-a, a te je promjene potrebno razmatrati i kroz dopune pojedinih zakonskih definicija koje su potrebne kako bi ovo područje bilo u cijelosti razumljivo i za tijela javne vlasti i za pojedine korisnike. ZID ZPPI 2015 je propisao postupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija, razloge za odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu, predvidio je praktična rješenja za ponovnu uporabu informacija. U odnosu na ZPPI 2013, jedna od značajnijih novina je proširenje obveze osiguravanja informacija za ponovnu uporabu na knjižnice, muzeje i arhive, u djelomično posebnom režimu, s obzirom da se radi o digitalizaciji kulturnih dobara. Također se propisuju uvjeti za ponovnu uporabu informacija i naknada za ponovnu uporabu informacija te se posebno uređuje naknada troškova za informacije u knjižnicama, muzejima i arhivima. ZIP ZPPI 2015 uvodi zabranu diskriminacije uz mogućnost sklapanja ugovora o isključivim pravima kada je to nužno za pružanje usluge u javnom interesu.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> A. Musa, *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnost u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2014, s. 36. Dostupno na: [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/A\\_Musa\\_-\\_Pravni\\_i\\_institucionalni\\_aspekti\\_prava\\_na\\_pristup\\_informacijama\\_2.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/A_Musa_-_Pravni_i_institucionalni_aspekti_prava_na_pristup_informacijama_2.pdf).

<sup>37</sup> A. Musa, *Europska regulacija ponovne uporabe informacija*, ss. 6-12. Dostupno na: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Anamarija\\_Musa.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Anamarija_Musa.pdf).

<sup>38</sup> Čl. 27-34 ZPPI-a (bilj. 1).

Za ostvarivanje prava na ponovnu uporabu informacija značajne su odredbe o postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama, jer se na pitanja koja nisu posebno uređena odredbama o ponovnoj uporabi primjenjuju ostale odredbe ZPPI-a.

#### 4.1. Zakonske definicije

Ponovna uporaba informacija je ZID ZPPI 2015 definirana kao uporaba informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Razmjena informacija između tijela javne vlasti se ne smatra ponovnom uporabom. Naime, tijela javne vlasti u ispunjavanju svojih javnih dužnosti prikupljaju, obrađuju, reproduciraju i distribuiraju određene informacije, bilo samostalno ili u suradnji s drugim tijelima javne vlasti, u svrhu obavljanja javnog posla, koji se plaćaju iz proračunskih ili javnih sredstava. Pojedinci, udruge, znanstvenici, trgovačka društva privatnog sektora imaju potrebu za korištenjem tih informacija kako bi se što bolje iskoristilo njihove mogućnosti. Kao najčešći primjeri informacija javnog sektora su prostorni podaci, financijski podaci, statističke informacije, različiti registri i baze podataka, koji imaju potencijal za ponovnu uporabu u svrhu razvijanja novih proizvoda i usluga (npr. navigacijski sustavi, prometne aplikacije, vremenske prognoze, financijske usluge, znanstvena i druga istraživanja i slično).<sup>39</sup> Prema ZID ZPPI 2015 korisnici mogu doći do informacija za ponovnu uporabu putem internetskih stranica tijela javne vlasti na kojima tijela javne vlasti informacije trebaju objavljivati u strojno čitljivom obliku<sup>40</sup>, a osobito registre i baze podataka, uz pripadajuće metapodatke, zatim putem portala za otvorene podatke te putem podnošenja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Da bi se neka informacija mogla ponovno upotrijebiti ona mora biti objavljena ili dostupna u strojno čitljivom obliku, a to je takav oblik datoteke koji je strukturiran na način da ga neka softverska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, kao što je primjerice CSV, JSON, XML, RDF. Osim Direktive iz 2013. godine, od važnosti su i Smjernice o prioritetnim skupovima podataka, licencama i naplati troškova Europske komisije objavljene u srpnju 2014. godine kao pomoć državama članicama u implementaciji zakonodavstva identificiranjem najbolje prakse.<sup>41</sup>

ZID ZPPI 2013 definira i portal otvorenih podataka<sup>42</sup> koji je važan zbog dostupnosti skupova podataka za ponovnu uporabu informacija i koji predstavlja jedno od praktičnih rješenja za

<sup>39</sup> A. Musa/D. Bevanđić, Pristup informacijama i ponovna uporaba informacija javnog sektora- trendovi u zakonodavstvu i praksi s posebnim osvrtom na knjižnice, u: D. Pšenica (ur), *Slobodan pristup informacijama, Zbornik radova 15. okruglog stola o slobodnom pristupu informacijama, Knjižnice i održivi razvoj*, Zagreb 2015, s. 36.

<sup>40</sup> „Strojno čitljiv oblik“ je oblik datoteke strukturiran tako da ga programska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, uključujući pojedinačne podatke i njihovu unutarnju strukturu. Čl. 5 t. 10 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>41</sup> M. Varga/T. Vračić, *Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj*, u: A. Musa (ur), *Osmi forum za javnu upravu: Uprava u digitalno doba*, Zagreb 2015, s. 11.

<sup>42</sup> „Portal otvorenih podataka“ je podatkovni čvor koji služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka javnog sektora. Portal predstavlja svojevrsni katalog metapodataka koji omogućava lakše pretraživanje otvorenih podataka. Čl. 5 t. 13 ZPPI-a (bilj. 1). U RH je pokrenut portal otvorenih podataka koji je dostupan na

ponovnu uporabu informacija kojim se potiče i olakšava ponovna uporaba informacija. Kako bi se informacije mogle ponovnu potresti moraju biti u otvorenom obliku<sup>43</sup> i u skladu s otvorenim standardima.<sup>44</sup> Osim toga važno je da tijela javne vlasti uz objavu informacija u strojno čitljivom obliku objavljuju i metapodatke.<sup>45</sup>

#### 4.2. Ostvarivanje ponovne uporabe putem podnošenja zahtjeva

Korisnik može doći do informacija za ponovnu uporabu putem podnošenja zahtjeva za ponovnu uporabu i to pisanim putem, u koje se ubraja i zahtjev podnesen putem elektroničke komunikacije, a također je moguće i zahtjev podnijeti putem telefona ili usmenim putem. Međutim, potrebno je naglasiti da ZID ZPPI 2015. posebno potiče tijela javne vlasti da postupaju po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija putem sredstava elektroničke komunikacije, kad god je to moguće i prikladno, a što je u skladu sa zahtjevom Direktive iz 2013.<sup>46</sup> ZID ZPPI 2015 određuje opseg podataka koje korisnici trebaju navesti kada podnose zahtjev za ponovnu uporabu. Tako je u zahtjevu potrebno navesti podatke o tome tko podnosi zahtjev te sukladno tome navesti ime i prezime podnositelja i njegovu adresu, odnosno za pravnu osobu naziv i sjedište, zatim kojem tijelu javne vlasti upućuje zahtjev za ponovnu uporabu informacija, informaciju koju traži za ponovnu uporabu informacija, svrhu traženja informacije (komercijalna ili nekomercijalna svrha) i način dostave informacije. Tijelo javne vlasti o zahtjevu za ponovnu uporabu mora odlučiti rješenjem u roku od 15 dana od podnošenja urednog zahtjeva, i to u slučaju pozitivnog rješavanja zahtjeva. Donošenje rješenja kojim se usvaja zahtjev za ponovnu uporabu informacija je određeno zbog utvrđivanje uvjeta uporabe te određivanja izračuna troškova jer se time korisniku omogućava žalba ukoliko smatra da troškovi nisu pravilno određeni ili ukoliko nije zadovoljan određenim uvjetima korištenja.

Međutim, ako korisnik zatraži informaciju ili podatke koji su javno objavljeni za ponovnu uporabu kao otvoreni podaci i bez naplate u tom slučaju nije potrebno donositi rješenje već je potrebno korisnika obavijestiti da su informacije ili podaci javno objavljeni s poveznicom na mjesto gdje je objavljena.<sup>47</sup> Kod postupanja po zahtjevu za ponovnu uporabu tijela javne vlasti nemaju obvezu izrađivati, prilagođavati ili izdvajati dijelove informacija u svrhu ponovne uporabe, ako to zahtjeva nerazmjerni utrošak vremena i sredstava, a niti se od tijela javne vlasti može zahtijevati da nastavi ažurirati, nadograđivati i pohranjivati informacije u tu svrhu. Ova odredba će sigurno predstavljati izazov za sve sudionike u postupku rješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacije jer će biti potrebno uspostaviti kriterije što podrazumijeva utrošak

---

poveznici <https://data.gov.hr/> te se na tom portalu objavljuju informacije za ponovnu uporabu odnosno poveznica na informacije dostupne za ponovnu uporabu. Tijelima javne vlasti dana je mogućnost uspostavljanja i drugih portala, kao što je Grad Zagreb napravio uspostavom portala koji je dostupan na poveznici <http://data.zagreb.hr/>, a također je moguće otvaranje posebnih portala u slučaju knjižnica, muzeja i arhiva.

<sup>43</sup> „Otvoreni oblik“ je oblik datoteke koji je neovisan o korištenoj platformi i dostupan javnosti bez ograničenja koja bi priječila ponovnu uporabu. Čl. 5 t. 11 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>44</sup> „Otvoreni standard“ je u pisanom obliku utvrđen standard s detaljnim specifikacijama preduvjeta za osiguravanje interoperabilnosti softvera. Čl. 5 t. 12 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>45</sup> „Metapodaci“ su podaci o podacima, odnosno podaci koji opisuju karakteristike nekog izvora. Oni mogu opisivati jedan podatak, cijelu skupinu podataka ili samo neki dio cjeline. Čl. 5 t. 14 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>46</sup> Musa (bilj. 37), s. 9.

<sup>47</sup> A. Musa, *Od pristupa do ponovne uporabe informacija: nove perspektive u kontekstu europeizacije*, u: B. Britvić Vetma/M. Boban (ur), *Pravo na pristup informacijama i zaštita osobnih podataka*, Split 2015, s. 125.

financijskih sredstava i ljudskih kapaciteta za pretvaranje određenih informacija, a s druge strane ova odredba ne predstavlja zakonski razlog za uskratu i donošenje rješenja. Praktično rješenje se navodi u Izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, prema kojem bi tijela javne vlasti trebala, umjesto rješenja poslati obavijest iz članka 23, stavka 1, točke 3 Zakona, odnosno poslati korisnicima link na kojem se nalazi zatražena informacija, iako se ne nalazi u obliku u kojem je zatražena, te pojasniti razloge koji predstavljaju nerazmjerni trošak. Na navedenu obavijest korisnik može uložiti prigovor te putem rješavanja prigovora ostvariti pravo na žalbu kod Povjerenika za informiranje.<sup>48</sup> Imajući u vidu ovu odredbu, u budućem radu će tijela javne vlasti trebati predvidjeti da prilikom stvaranja nove baze podataka ili izmjne postojećih uključiti i mogućnost izvoza tih podataka u strojno čitljive oblike.

#### 4.3. Zakonski razlozi za uskratu ponovne uporabe informacija

ZID ZPPI 2015 propisuje razloge za odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu. Značajna razlika između *ostvarivanja prava na pristup informacijama* i *ponovne uporabe informacije* se sastoji u tome da u postupcima ostvarenja ponovne uporabe informacije tijela javne vlasti prije donošenje odluke ne provode test razmjernosti i javnog interesa. Svi zakonski razlozi koji su propisani za ograničenje prava na pristup informacijama su ujedno i razlozi za uskratu informacija za ponovnu uporabu<sup>49</sup>. Pri tom osobni podaci mogu biti jedan od najčešćih razloga za ograničenje jer tijela javne vlasti vode razne registre, upisnike koje mogu sadržavati osobne podatke.

Osim tih razloga, propisani su i drugi razlozi koji su specifični za ponovnu uporabu. Tako se zahtjev za ponovnu uporabu informacija može odbiti ako se zahtjev odnosi na povjerljive statističke podatke, informacije za koje korisnik treba dokazati postojanje pravnog interesa, dijelove informacije koji sadrže samo logotipe, grbove ili oznake, informacije koje su u posjedu tijela javne vlasti koja pružaju javne usluge radija, televizije i elektroničkih medija, informacije koje su u posjedu obrazovnih i znanstveno-istraživačkih ustanova, uključujući organizacije osnovane u svrhu prijenosa rezultata istraživanja, škole i ustanove visokog obrazovanja, osim knjižnica ustanova visokog obrazovanja, informacije koje posjeduju ustanove u kulturi, osim knjižnica, muzeja i arhiva te informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla.

#### 4.4. Uvjeti, naknada za ponovnu uporabu informacija i isključiva prava

Kao što Direktiva iz 2013. godine traži i ZID ZPPI 2015 određuje kao temeljno pravilo da se podaci za ponovnu uporabu daju bez ograničenja, za slobodnu uporabu i u otvorenom formatu. Međutim, u opravdanim slučajevima, kada je to nužno, tijelo javne vlasti može odrediti uvjete za ponovnu uporabu informacija koji ne smiju biti diskriminirajući niti smiju nepotrebno ograničavati ponovnu uporabu i tržišno natjecanje. Kako bi se ZPPI mogao u potpunosti provoditi nužno je propisati dozvole kojima se određuju uvjeti ponovne uporabe. Uvjeti moraju biti razmjerni vrsti informacije i svrsi ograničenja uporabe (npr. očuvanje integriteta sadržaja), ali i neovisni o tome hoće li korisnik informacije komercijalizirati ili ne.<sup>50</sup> Prema ZID ZPPI 2013

<sup>48</sup> Izvješće (bilj. 17), s. 122.

<sup>49</sup> Čl. 30 ZPPI-a (bilj. 1).

<sup>50</sup> Musa (bilj. 47), s. 12.



ministar uprave je trebao u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ZID ZPPI 2015 donijeti pravilnik o dozvolama, koji u vrijeme pisanja ovog teksta još uvijek nije donesen.

U području naknade troškova došlo je do promjena i uspostavljeno je nekoliko različitih pravila. Prvo pravilo se odnosi na informacije koje su objavljene na internetskoj stranici tijela javne vlasti i te se informacije ne naplaćuju. Za ovo pravilo je izuzetno važna proaktivna objava informacija i format u kojem se informacije objavljuju. Objavljene informacije, bez obzira jesu li objavljene na internetskoj stranici tijela javne vlasti ili na portalima otvornih podataka, svaki korisnik može koristiti bez naplate, u skladu s objavljenim uvjetima. Drugo pravilo koje se kod naknade troškova primjenjuje uključuje načelo marginalnih (graničnih) troškova<sup>51</sup>, a odnosi na slučaj kada se informacije traže temeljem zahtjeva za ponovnu uporabu informacija i kada tijelo javne vlasti može korisniku naplatiti stvarne materijalne troškove koji su nastali zbog reprodukcije, davanja na uporabu i dostave informacije u skladu s Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije. Treće pravilo se odnosi na naplatu informacija od strane tijela javne vlasti koje se financira iz vlastitih prihoda ili ako korisnik zahtjeva informacije putem kojih tijelo javne vlasti osigurava prihode kojima pokriva troškove njihovog prikupljanja, izrade, reprodukcije i objave. To su slučajevi u kojim bi da nema naplate informacija dolazilo do onemogućavanja rada tih tijela. U tim slučajevima tijelo javne vlasti je dužno odrediti cjenik naknade za ponovnu uporabu informacija.<sup>52</sup> Tijelo javne vlasti može naplatiti korisniku naknadu za ponovnu uporabu u skladu s objektivnim, transparentnim i povjerljivim kriterijima za izračun koje će donijeti Vlada Republike Hrvatske Uredbom, a koja još nije donesena iako je prošao rok od šest mjeseci od stupanja na snagu ZID ZPPI 2015. Ustanovljeno je pravilo da ukupan godišnji prihod tijela javne vlasti ostvaren temeljem naknade troškova ne smije prelaziti troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije i pružanja informacije, uključujući razuman povrat ulaganja te je tijelo javne vlasti dužno revidirati način izračuna naknade troškova na godišnjoj razini.

Četvrto pravilo se odnosi na knjižnice, muzeje i arhive koje mogu pored stvarnih materijalnih troškova naplatiti i naknadu ponovne uporabe informacija u skladu s objektivnim, transparentnim i povjerljivim kriterijima za izračun troškova.<sup>53</sup>

U Smjernicama o prioritetnim skupovima podataka, licencama i naplati troškova Europske komisije su detaljnije pojašnjeni određeni elementi za izračun troškova što može predstavljati tijelima javne vlasti okvir prilikom izračunavanja troškova. Zbog specifičnosti odredbi o naplati je izuzetno važno da su rješenja koja se donose povodom zahtjeva za ponovnu uporabu informacija podložna preispitivanju u žalbenom postupku od strane Povjerenika za informiranje.

Jedno od temeljnih načela ponovne uporabe informacija odnosi se na zabranu diskriminacije korisnika tako da je ZID ZPPI 2015 odredio da je ponovna uporaba informacija dostupna svim podnositeljima zahtjeva uz istu naknadu i pod istim uvjetima. Broj podnositelja kojima tijelo odobrava ponovnu uporabu je neograničen te se ne može ugovorom, sporazumom ili odlukom jednom podnositelju odobriti takva ponovna uporaba informacije koja bi spriječila ponovnu uporabu tih informacija od strane drugih korisnika.

<sup>51</sup> Musa (bilj. 47), s. 128.

<sup>52</sup> Loc. cit.

<sup>53</sup> Musa/Bevandić (bilj. 39), s. 38.

Iznimno se, u slučaju da je to prijeko potrebno za pružanje javne usluge ili drugih usluga u javnom interesu, može odobriti isključivo pravo na ponovnu uporabu informacija. Dodjeljivanjem nekome isključivog prava ograničava se pravo svih ostalih na ponovnu uporabu. Opravdanost razloga za dodjeljivanje isključivog prava podliježe nadzoru Povjerenika za informiranje najmanje svake tri godine. Obveza je tijela javne vlasti da u roku od petnaest dana od sklapanja ugovora ili donošenja odluke o dodjeli isključivog prava, iste dostavi Povjereniku za informiranje koji sadržaj i način vođenja evidencije isključivih prava za ponovnu uporabu treba voditi na način propisan Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu<sup>54</sup>.

Kada se isključivo pravo dodjeljuje u svrhu digitalizacije informacija u području kulture, vrijeme na koje se sklapa ugovor u pravilu ne smije prijeći deset godina te se mora predvidjeti osiguravanje besplatnog primjerka digitaliziranih informacija koji će biti dostupan za ponovnu uporabu po isteku vremena na koje je dodijeljeno isključivo pravo. U slučaju da se ugovor sklapa na vrijeme dulje od deset godina, Povjerenik za informiranje će u jedanaestoj godini ispitati opravdanost razloga za dodjelu isključivog prava i produljenje vremenskog važenja ugovora te zatim svakih sedam godina.

ZID ZPPI 2015 u prijelaznim i završnim odredbama određuje rokove važenja ugovora o isključivim pravima koji ne ispunjavaju uvjete propisane ZID ZPPI 2015. Propisano je da ugovori ostaju na snazi do isteka roka utvrđenog ugovorom, odnosno odlukom, a najdulje godinu dana od dana stupanja na snagu ZID ZPPI 2015 i ne mogu se produžiti. Ugovori i odluke o isključivim pravima u svrhu digitalizacije informacija u području kulture koji su sklopljeni i važeći na dan stupanja na snagu ZID ZPPI 2015 ostaju na snazi do isteka roka utvrđenog ugovorom, odnosno odlukom, a najdulje do 18. srpnja 2030.

## 5. Zaključak

Pravo na pristup informacijama je dio procesa otvaranja vlasti prema građanima te je preventivni instrument za borbu protiv korupcije. Ponovna uporaba informacija predstavlja nadogradnju pristupa informacijama te predstavlja njihovo korištenje za komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu. U pojedinim državama pravni okvir prava na pristup informacijama doživljava razvoj standarda, a u odnosu na ponovnu uporabu informacija prilagodbu Direktivi iz 2013. godine. U Republici Hrvatskoj je pravo na pristup i ponovnu uporaba informacija doživjelo određene promjene stupanjem na snagu ZID ZPPI 2015. Regulacija ponovne uporabe informacija, kao i u drugim članicama Europske unije, daje mogućnost iskorištavanja informacija koje prikupljaju i obrađuju tijela javne vlasti, radi stvaranje dodane vrijednosti informacija u komercijalne svrhe za izradu novih proizvoda primjerice aplikacija koje se naplaćuje na tržištu ili u nekomercijalne svrhe za izradu znanstvenih ili drugih analiza. Ponovna uporaba informacija kao novo pravno područje je doživjelo izmjene sukladno zahtjevima Direktive iz 2013. godine te je Republika Hrvatska transponirala navedenu Direktivu usvajanjem ZID ZPPI 2015.

---

<sup>54</sup> NN 20/16.

### 5.1. Poboljšanja zakonskog teksta

Razmatranjem promjena koje su unesene u zakonski tekst kojim se regulira pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija može se zaključiti da je došlo do određenog poboljšanja od kojih je važno naglasiti: (a) zakonske pojmove, (b) proaktivnu objavu informacija i savjetovanje s javnošću, (c) zlouporabu prava, (d) inspekcijski nadzor, (e) postupanje sa zahtjevom za ponovnu uporabu informacija, (f) naplatu troškova, (g) dozvole (licence) i isključiva prava te (h) uključivanje informacija knjižnica, muzeja i arhiva u režim ponovne uporabe informacija.

(a) *Zakonski pojmovi*: ZID ZPPI 2015 je napravio korisnu promjenu u zakonskoj definiciji tijela javne vlasti detaljnim određivanjem tijela koja su obvezna postupati po ZPPI-u na način da je izostavio određene skupine kao što su fizičke osobe koje obavljaju javnu službu, a s druge strane uvrstio tijela za koja postoje javni interes zbog financiranja iz proračuna ili iz javnih sredstava. Dopunjena definicija pojma informacije, koja prema novom uređenju, osim oblika informacije, sadrži i poveznicu na djelokrug, organizaciju i rad tijela javne vlasti naglašava da se ZPPI-om traže informacije koje imaju javni karakter. Definicija pojma vlasnika informacije naglašava kako pristup klasificiranoj informaciji u Republici Hrvatskoj i informaciji strane države ili organizacije može odobriti isključivo vlasnik informacije, a u ostalim slučajevima tijelo javne vlasti koje je posjednik informacije. Institucija Povjerenika za informiranje je dodatno osnažena dopunom prema kojoj predstavlja i neovisno državno tijelo za zaštitu prava na ponovnu uporabu informacija i sukladno tome štiti, prati i promiče pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija. Negativna definicija zahtjeva za pristup informacijama predstavlja poboljšanje jer nabroja primjere što ne predstavlja zahtjev, a s druge strane tijelo javne vlasti putem dostave obavijesti izvješćuje korisnika o tome pri čemu ga upućuje na način ostvarivanja njegovog prava.

(b) *Proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću*: Sistematičnije uređenje proaktivne objave informacija se i ovom izmjenom naglašava i stavlja u funkciju i korisnika i tijela javne vlasti jer se objavom informacija smanjuje potreba za podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama. Dodatno poboljšanje predstavlja obveza objave informacija u strojnom čitljivom obliku iako strojna čitljivost nije korisna za informacije koje nisu strukturirane. U području savjetovanja s javnošću došlo je do detaljnijeg uređenja postupka određivanjem sadržaja plana savjetovanja, smanjivanja broja tijela javne vlasti koja trebaju provoditi savjetovanje, određivanjem dokumenata za koje se provodi savjetovanje i uvođenjem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću. Iako je u području savjetovanja s javnošću došlo do pozitivnih promjena potrebno je ukazati da je ostala otvorena mogućnost provedbe savjetovanja u roku koji je kraći od 30 dana zbog zakonskog izričaja „u pravilu u trajanju od 30 dana“, a za objavu izvješća o savjetovanju s javnošću nije propisan rok u kojem je tijelo javne vlasti dužno objaviti izvješće.

(c) *Zlouporaba prava*: Nakon dugogodišnje primjene ZPPI-a prepoznata je potreba za uređenjem zaštite tijela javne vlasti od zahtjeva korisnika koji učestalim podnošenjem zahtjeva opterećuju rad i redovno funkcioniranje tijela javne vlasti, a pri tome nemaju za cilj postizanje otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

(d) *Inspekcijski nadzor*: ZID ZPPI 2015 je upotpunio i sistematizirao poslove inspektora koje obavljaju u inspekcijskom nadzoru što je važno jer po prijašnjem uređenju nije propisivao

nadziranje provedbe savjetovanja s javnošću i javnost rada. Važnost inspeksijskog nadzora očituje se i prilikom prekršajnog kažnjavanja.

(e) *Postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacija*: ZID ZPPI 2015 je detaljno propisao postupanje sa zahtjevom za ponovnu uporabu informacija bez obzira na svrhu korištenja informacija, a također je detaljno propisao i razloge za odbijanje zahtjeva, koji su u skladu sa zahtjevima Direktive iz 2013.

(f) *Naplata troškova*: ZID ZPPI 2015. je uredio pravila koja se odnose na naplatu troškova pri čemu se posebno definiraju pravila koja uključuje naplatu marginalnih (graničnih) troškova u slučajevima kada se informacije traže temeljem zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Također su uređena pravila naplate troškova za tijela javne vlasti koje se financira iz vlastitih prihoda ili tijela javne vlasti koje prihodima pokrivaju troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije i objave te za troškove koje mogu naplatiti knjižnice, muzeji i arhivi.

(g) *Dozvole (licence)*: Kao i Direktiva iz 2013. godine tako i ZID ZPPI 2015 određuje da se podaci za ponovnu uporabu daju bez ograničenja, a u opravdanim slučajevima tijelo javne vlasti može odrediti uvjete za ponovnu uporabu. Uvjeti ponovne uporabe utvrđuju se u skladu sa standardnim otvornim dozvolama, uz obvezu objavljivanje uvjeta na internetskoj stranici. Isključiva prava mogu se odobriti samo kada je to nužno za pružanje javne usluge ili drugih usuga u javnom interesu.

(h) *Uključivanje informacija knjižnica, muzeja i arhiva s u režim ponovne uporabe informacija*: ZID ZPPI 2015 je uključio u krug obveznika omogućavanja ponovne uporabe knjižnice, muzeje i arhive, uzimajući u obzir važnost digitaliziranih sadržaja u kulturi, a što je i zahtjev Direktive iz 2013. godine.

## 5.2. Promjene koje se ne mogu pozitivno ocijeniti

Unatoč opisanom sve promjene koje je doveo ZID ZPPI 2015 ne mogu se pozitivno ocijeniti. To se osobito očituje u: (a) uređenju pojedinih zakonskih ograničenja, (b) prekršajnim odredbama i (c) uređenju dozvola i naknade troškova podzakonskim aktima u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZIP ZPPI 2015.

(a) *Uređenje pojedinih zakonskih ograničenja*: Osnovno je pravilo da su informacije koje su u posjedu tijela javne vlasti dostupne ukoliko ne postoje zakonska ograničenja. U području zakonskih ograničenja koja je uveo ZID ZPPI 2015 potrebno je spomenuti ograničenje koje se odnosi na slučaj kada je informacija u postupku izrade unutar jednog ili između više tijela javne vlasti, a njezinim bi objavljivanjem prije dovršetka cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade i ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. Nije sporno da postoji potreba da u određenim slučajevima tijela javne vlasti ograničavaju pristup informacijama koje nisu cjelovite ili konačne te kada se radi o internim procesima prilikom donošenju propisa i odluka. Važno je da ta ograničenja nisu

apsolutnog karaktera te su tijela javne vlasti prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama obvezna provesti test razmjernosti i javnog interesa. Međutim, dodatnim propisivanjem da se pristup informaciji može ograničiti i nakon što je informacija dovršena i nepropisivanjem da su tijela javne vlasti dužna Povjereniku za informiranje u postupku po žalbi protiv rješenja o ograničenju informacija omogućiti uvid u te informacije u odnosu na druga zakonska ograničenja čini se neosnovano u odnosu na druga zakonska ograničenja.

(b) *Prekršajne odredbe*: U dijelu koji se odnosi na prekršajne odredbe ZID ZPPI 2015 je odredio da se za prekršaj može kazniti samo odgovorna osoba u tijelu javne vlasti, što u praksi može dovesti i do prekršajnog kažnjavanja službenika za informiranje kao odgovorne osobe umjesto čelnika tijela. Također tijelo javne vlasti više prekršajno ne odgovara iako financijske sankcije mogu poticajno djelovati na postupanje u skladu sa zakonom. Manjkavost prekršajnih odredbi se očituje i u brisanju prekršaja za neobjavljivanje informacija iz članka 10 ZPPI-a, neimenovanju službenika za informiranje i nedostavljanju godišnjeg izvješće o provedbi ZPPI-a te je provedba inspeksijskog nadzora preduvjet za izdavanje prekršajnog naloga.

(c) *Uređenje dozvola i naknade troškova podzakonskim aktima u roku šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZID ZPPI 2015*: ZID ZPPI 2015 je usklađen s Direktivom iz 2013. godine tako da se ključni nedostatak sastoji u tome da su uređenje dozvola i naknade troškova koji su neophodni prilikom donošenja rješenja o zahtjevu za ponovnu uporabu informacija vezani uz podzakonske propise koje se trebaju donijeti u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ZID ZPPI-a 2015, imajući u vidu da su sve odredbe ZID ZPPI-a 2015 stupile na snagu u roku osam dana od dana objave u „Narodnim novinama“. Na taj način je ostalo otvoreno pitanje kako će tijela javne vlasti u periodu dok nisu doneseni podzakonski akti u slučaju odobravanja ponovne uporabe u rješenju navoditi vrstu dozvole kojim se utvrđuju uvjeti uporabe te visinu i način izračuna troškova.

Zaključno se može utvrditi da je pravni okvir pristupa informacijama u skladu s međunarodnim standardima, a ponovne uporabe informacije u skladu s europskom regulacijom, a na Povjereniku za informiranje i Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske ostaje velika uloga u tumačenju i pravilnoj primjeni odredbi o pristupu i ponovnoj uporabi informacija i razvoju pravne prakse. Ponovna uporaba informacija je novo pravno područje za koje korisnici još uvijek nisu pokazali dovoljni interes, a s druge strane tijela javne vlasti nisu dovoljno upoznata s praktičnom provedbom zakonskih odredbi. S obzirom da se zakonodavni okvir pristupa i ponovne uporabe informacija uslijed određenih okolnosti mijenjao i dopunjavao ukoliko se u praksi pokaže potreba za unapređenjem pravnog okvira Povjerenik za informiranje može inicirati donošenje ili izmjenu propisa.