



**Ustavno pravo na informacije u institucionalnoj kulturi tajnosti:  
oksimoron ili mogućnost?**

Analiza pravnog i implementacijskog okvira te prakse  
u ostvarenju prava na informaciju u Hrvatskoj  
s preporukama za unaprjeđenje

Autorica: Nives Miošić, GONG - voditeljica Istraživačkog centra

Stručna podrška: Vanja Škorić i Natalia Mirković, GONG – pravne savjetnice  
Duje Prkut, GONG - istraživač u Istraživačkom centru

Zagreb, rujan 2012.

# SADRŽAJ

<b>UVOD.....</b>	<b>3</b>
<b>KONTEKST I KLJUČNI PROBLEMI.....</b>	<b>4</b>
<b>1. NEADEKVATNA REGULACIJA .....</b>	<b>5</b>
<b>2. NEADEKVATNA POZICIJA I OVLASTI NADZORNOG TIJELA U INSTITUCIONALNOM USTROJU .....</b>	<b>9</b>
<b>3. NEADEKVATNA ALOKACIJA RESURSA ZA PROVEDBU I NADZOR NAD PROVEDBOM ZAKONA .....</b>	<b>13</b>
<b>4. NEUSKLAĐENOST ZPPI S POVEZANIM NORMATIVNIM AKTIMA .....</b>	<b>16</b>
<b>5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE .....</b>	<b>25</b>
5.1. Unaprjeđenje manjkave regulacije unutar ZPPI .....	25
5.2. Povećanje ovlasti i osnaživanje pozicije nadzornog tijela.....	26
5.3. Osiguranje adekvatne razine resursa za provedbu Zakona .....	26
5.4. Usklađivanje ZPPI s Ustavom RH i ZTP-om.....	26

## UVOD

Pravo na pristup informacijama u Hrvatskoj regulirano je Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>1</sup>, koji je prvi put donesen 2003. godine. Izmjenama Zakona 2010. godine uklonjeni su neki od uočenih nedostataka, a najznačajnije promjene bile su postavljanje Agencije za zaštitu osobnih podataka kao nezavisnog tijela koje nadzire provedbu i provodi drugostupanjski postupak te uvođenje testa javnog interesa i razmjernosti. Osim ovoga zakona, pristup informacijama regulira se i Zakonom o tajnosti podataka<sup>2</sup>, važećim odredbama o poslovnoj tajni iz nevažećeg Zakona o zaštiti tajnosti podataka<sup>3</sup>, te Zakonom o zaštiti osobnih podataka<sup>4</sup>. Izmjenama Ustava RH iz 2010. godine, pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti postalo je ustavno pravo u Republici Hrvatskoj. Ustav tako nalaže da svako ograničenje prava na informaciju mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te kao takvo definirano Zakonom<sup>5</sup>.

Ova analiza donosi pregled uočenih problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama i prijedloge njihovog rješavanja, u kontekstu izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama zbog potrebe njegove prilagodbe Europskoj direktivi o ponovnom korištenju informacija javnog sektora<sup>6</sup>. Temelji se na analizi postojećeg pravnog okvira, analizi sudske prakse njegove primjene, istraživanjima i službenim izvješćima o provedbi ZPPI, kao i na osobnim iskustvima i službenoj prepisci u interakciji istraživača i tijela javnih vlasti koji su dionici ove javne politike.

Analiza započinje kratkom kontekstualizacijom ZPPI unutar hrvatskih javnih politika i pregledom uočenih problema u implementaciji ZPPI-ja, čemu slijedi njihova razrada u poglavljima koja se bave (1) manjkavim zakonskim odredbama u samom tekstu ZPPI-ja; (2) neadekvatnom pozicijom i ovlastima nadzornog tijela u institucionalnom ustroju; (3) neadekvatnom alokacijom resursa za provedbu i nadzor nad provedbom Zakona; (4) neusklađenošću ZPPI s povezanim normativnim rješenjima. Iako su elaborirane preporuke navedene na primjerenim mjestima unutar same analize, ukratko su, bez elaboracije ponovljene u zaključku.

---

<sup>1</sup> NN 144/10

<sup>2</sup> NN 79/07

<sup>3</sup> NN 108/96 i 79/07

<sup>4</sup> NN 103/03, 118/06, 41/08 i 130/11

<sup>5</sup> Vidi čl. 38 Ustava RH – redakcijski pročišćeni tekst – Ustavni sud RH, 23. ožujka 2011.– dostupno na:

<http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20procisceni%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2023.%20ozujka%202011.pdf>

<sup>6</sup> Directive on the re-use of public sector information, dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:EN:NOT>

## **KONTEKST I KLJUČNI PROBLEMI**

Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) u Hrvatskoj vezuje se uz nekoliko *policy* okvira<sup>7</sup>: (1) ljudsko-pravaški okvir – samo informirani građani mogu suvereno donositi političke odluke; (2) reforma javne uprave – viša razina odgovornosti javne uprave i preventivno djelovanje na „budnost“ javnih tijela; (3) antikorupcijski okvir - kontrola javne uprave od strane građana. Kako je vrijeme od prvog donošenja Zakona odmicalo, antikorupcijski okvir u diskursu političkih elita preuzeo je primat, što je vidljivo i u činjenici da je završnim fazama pregovora između Republike Hrvatske i Europske unije provedba Zakona tretirana u sklopu zatvaranja Poglavlja 23, a njegove izmjene stavljene u kontekst unaprjeđenja pravnog okvira nužnog za prevenciju korupcije<sup>8</sup>. Osim ovog okvira, u civilnom društvu u Hrvatskoj podjednako važan ostao je i ljudsko-pravaški, ali i okvir reforme javne uprave, i to prvenstveno u pogledu njegovog potencijala izmjene administrativne i političke kulture tajnosti, kao naslijeđa komunističke, ali i kulture institucija koje su se reformirale ili ustrojivale u ratnim uvjetima.

Na temelju dugogodišnjeg praćenja provedbe ZPPI, kao i sudjelovanja u radu radne skupine za izmjene ZPPI 2010. i 2012. godine, GONG je kao **ključni problem u primjeni ZPPI kao mehanizma prevencije korupcije uočio kako, mimo deklarativne razine, ZPPI u tom smislu nije prepoznat niti shvaćen od strane dužnosnika i državnih službenika**. Na takav zaključak navodi i posljednje Izvješće o provedbi ZPPI kojeg je izradila nadležna Agencija za zaštitu osobnih podataka, a u kojem stoji da je od minimalno 5432 pravnih osoba koje su bile obavezne Agenciji dostaviti Izvješće o provedbi Zakona to učinilo njih svega 2655 (49%)<sup>9</sup>. Nadalje, premda ne postoji točan podatak o ispunjavanju zakonske obaveze imenovanja službenika za informiranje i ustroja Kataloga informacija, indikativan je i navod Agencije kako su tijela javne vlasti tek „nedavno donijeli odluke o imenovanju službenika za informiranje, te su ustrojile kataloge informacija“<sup>10</sup>. Istovremeno, GONG-ovo istraživanje o transparentnosti i otvorenosti jedinica lokalne i regionalne samouprave pokazalo je kako Kataloge informacija ima 79% JLRS, a imenovanog

---

<sup>7</sup> Kekez, Anka i Ana Petek (ur.). (2008). *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj – primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: DIM

<sup>8</sup> Vidi Croatia 2011 Progress Report , str. 48 na

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf)

<sup>9</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. – Sažetak – str. 4-8, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf)

<sup>10</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. – str. 112, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

službenika za informiranje 82% JLRS<sup>11</sup>. **Krajnji rok za ispunjavanje tih formalnih pretpostavki za provedbu zakona bio 9. svibanj 2004. godine, dakle prije punih 8 godina.**

Iz osnovnog problema neshvaćanja ZPPI kao antikorupcijskog mehanizma, proizlaze i druge skupine problema vezane za njegovu provedbu. Ti se problemi odnose na neadekvatnu regulaciju (uključujući i definiciju pojmova), neadekvatnu alokaciju resursa za njegovu provedbu, te nedovoljne ovlasti nadzornog tijela. Osim toga, neusklađenost ZPPI s Ustavom, kao i sa Zakonom o (zaštiti) tajnosti podataka onemogućavaju izmjenu administrativne i političke kulture tajnosti u Hrvatskoj. **Takvo pak stanje dovodi do nemogućnosti ostvarenja ustavnog prava na informaciju, što za krajnju posljedicu ima produblјivanje nepovjerenja u institucije vlasti u Hrvatskoj, ali i opstojnost institucionalne kulture tajnosti.**

U nastavku analize svaka od nabrojanih skupina problema detaljnije je opisana uz konkretne prijedloge za unaprjeđenja aktualnih rješenja.

## 1. NEADEKVATNA REGULACIJA

### 1.1. Definicija pojma „informacija“

Ostvarenje ustavnog prava na pristup informacijama otežano je nejasnim definicijama pojmova *informacija* i *podatak* u relevantnim zakonima - onome o pravu na pristup informacijama i onome o tajnosti podataka. Radi lakšeg uočavanja nekoherentnosti, definicije iz tih dvaju zakona prikazane su u Tablici 1, s dodanim naglascima:

Zakon o pravu na pristup informacijama – čl. 3, st. 3	Zakon o tajnosti podataka, čl. 2, st. 1
<b>„Informacija“</b> je napisani, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili drugi <b>zapis podataka</b> u pojedinačnom predmetu koji čini <b>sadržajnu cjelinu</b> , a koji posjeduje, kojim raspolaže ili nadzire tijelo javne vlasti.	<b>podatak je</b> dokument, odnosno svaki napisani, umnoženi, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, fotografirani, magnetni, optički, elektronički ili bilo koji drugi zapis podatka, saznanje, mjera, postupak, predmet, usmeno priopćenje ili <b>informacija</b> , koja s obzirom na svoj sadržaj ima važnost povjerljivosti i <b>cjelovitosti</b> za svoga vlasnika.

<sup>11</sup> GONG (2012.) Istraživački izvještaj „LOTUS 2011/12: Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj“, str. 33, dostupno na <http://www.gong.hr/download.aspx?f=dokumenti/LOTUS2011-ISTRAZIVACKIIZVJESTAJ.pdf>

Iz ovakvih definicija pojmova uočljiva je nekoherentnost, pa je tako za Zakon o pravu na pristup informacijama *informacija = zapis podatka*, dok za Zakon o tajnosti podataka, *podatak* može biti i *informacija*.

Sukladno suvremenoj definiciji pojma informacija<sup>12</sup>, razlikovanje pojmova *informacija* i *podatak* leži upravo u činjenici kako je **informacija kontekstualizirani podatak, koji primatelju poruke daje neko novo znanje ili uvid**. Stoga su u objema definicijama ključni upravo oni dijelovi koji se odnose na „sadržajnu cjelinu“ tj. „cjelovitost“, a koji u praktičnoj primjeni ZPPI-ja (a vjerojatno i ZTP-a) doprinose nesigurnosti državnih službenika odgovornih za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama.

Naime, prema Izvješću Agencije, službenicima je teško razlučiti što je zahtjev za pristup informacijama, a što nije i kako takav zahtjev razlikovati od zaprimanja određenog upita ili zatraženog mišljenja<sup>13</sup>. **Agencija smatra kako pravo na pristup informacijama podrazumijeva „informacije tj. dokumente**, odnosno zapise podataka bez obzira na medij **koje postoje u trenutku podnošenja zahtjeva**, ali ne znače i obvezu tijelima javne vlasti da stvaraju nove informacije.“<sup>14</sup>

Ipak, kako je za informaciju ključno da prenese poruku u kontekstu, odnosno „sadržajnoj cjelini“, smatramo kako **ovako ograničeno tumačenje pojma informacija može dodatno doprinijeti ograničenju ustavnog prava na informaciju, te kako bi tijela javne vlasti trebala u svojim odgovorima na ZPPI upite voditi računa upravo o tome da informacija kojoj daju pristup ne bude isključivo zapis podatka koji postoji u trenutku podnošenja, već ukoliko je potrebno, i izradu obrazloženja, pa čak i novog „dokumenta“ koji će postojeći podatak kontekstualizirati i dati mu smisao, odnosno zajedno s podatkom činiti „sadržajnu cjelinu“**. Primjerice, moguće je da korisnik pošalje ZPPI upit u kojem traži dostavu informacija o broju primatelja određene potpore ili broju primatelja koji primaju više od jedne potpore, da nadležno tijelo takav objedinjeni dokument ne posjeduje, a pojedinačni dokumenti/odluke sadrže osobne podatke, koji se uslijed zaštite osobnih podataka ne smiju dostavljati trećim stranama. Prema tumačenju Agencije o tome što jest informacija, takav bi zahtjev bio opravdano odbijen (jer informacija ne postoji u trenutku podnošenja zahtjeva), premda tijelo posjeduje sve podatke iz kojeg je informaciju moguće proizvesti i odgovoriti na upit, bez neovlaštenog otkrivanja osobnih podataka.

---

<sup>12</sup> Clegg, Stewart R. i James Bailey (ur.). 2007. *International Encyclopedia of Organization Studies*. "Information". SAGE Publications.

<sup>13</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. , str. 80, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

<sup>14</sup> Ibid. str. 81

Stoga je potrebno dati **precizniju definiciju samog pojma informacija**, vodeći računa o tome da je **svrha ZPPI kontrola javnosti nad radom tijela javne vlasti**. Predlažemo proširenje definicije *informacije* kao napisani, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili drugi zapis podatka koji postoji u trenutku zahtjeva **ili kojeg tijelo javne vlasti može proizvesti temeljem podataka koje posjeduje ili kojima raspolaže, a koji čine sadržajnu cjelinu relevantnu za korisnikov upit**. Smatramo i kako bi se ovakvim pristupom smanjio broj zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije, kojih je prema Izvješću Agencije čak 94% usvojeno, te da bi se na taj način značajno smanjio broj korisnika koji u potpunosti ne ostvaruju pristup zatraženim informacijama, što je problem koji je i sama Agencija identificirala<sup>15</sup>.

Takav pristup samoj definiciji informacije opravdan je i činjenicom da **tijela javne vlasti u Hrvatskoj još uvijek podatke ne plasiraju na način niti u formatu koji omogućava njihovu ponovnu upotrebu ili obradu u svrhu stvaranja novih informacija**. Premda protuargument takvoj definiciji informacije može biti nedostatak vremena ili ljudskih resursa za proizvodnju novih zapisa, to bi svakako trebala biti obaveza tijela javnih vlasti ukoliko test javnog interesa pokaže da je proizvodnja takvog dokumenta u interesu javnosti.

U tom smislu, **ali i uslijed same svrhe ponovnog pristupanja izmjenama ZPPI – ponovno korištenje informacija tijela javnih vlasti**, izmjene ZPPI trebale bi se voditi **načelom otvorenog pristupa podacima (*open data*) te propisati i format objave informacija u elektronskom formatu koji omogućava njihovo lakše ponovno korištenje i obradu - XML**<sup>16</sup>. Propisivanje takve obaveze svakako bi smanjilo troškove, odnosno korisnicima omogućilo da o vlastitom trošku koriste postojeće podatke za proizvodnju novih informacija.

## **1.2. Definicija tijela javne vlasti**

Izmjenama ZPPI 2010. godine Vlada RH više ne donosi godišnji popis tijela javne vlasti, koji je trebao služiti kao smjernica za određivanje koja tijela potpadaju pod ZPPI. Istodobno, krug tijela javne vlasti proširio se na pravne osobe koje se financiraju putem državnog ili lokalnih (područnih) proračuna. Prema Izvješću Agencije, neka tijela odbijala su ZPPI zahtjeve temeljem toga što sebe ne smatraju tijelom javne vlasti, odnosno ne znaju potpadaju li u tu kategoriju. U slučajevima kada se radi o pravnim osobama kojima su povjerene javne ovlasti situacija je dodatno komplicirana. Naime, javne ovlasti (npr.

---

<sup>15</sup> Ibid. str. 81

<sup>16</sup> Za više informacija vidi <http://www.akomantoso.org/>

komunalnim poduzećima, reciklažnim dvorištima, itd.) daju se *ad hoc*, a o tome ne postoji jedinstveni registar.

Agencija je, u slučajevima odbijanja zahtjeva po žalbama odlučivala u konkretnim slučajevima, dok je za potrebe izrade godišnjeg izvješća izradila okvirni popis, utvrdivši da je sukladno čl. 3., st. 1 minimalno 5432 pravnih osoba obvezno dostaviti Izvješće o provedbi Zakona, no kako taj broj nije konačan<sup>17</sup>.

Smatramo kako je potrebno pronaći **precizniju definiciju tijela javne vlasti** bez sužavanja kruga postojećih tijela koja su navedena u sadašnjem Zakonu, i to na način da ona ispunjava svrhu zakona – kontrolu nad radom tijela i prevenciju korupcije u javnom sektoru nad **svim tijelima koja koriste javne resurse i/ili obavljaju neku javnu funkciju/prenesena im je javna ovlast**. Ovakvom definicijom nestaje potreba žalbenog tijela da utvrđuje u pojedinačnim slučajevima potpada li neko tijelo pod ZPPI temeljem drugih akata.

### 1.3. Katalozi informacija

Katalozi informacija, kao dokumenti koji sadrže popis svih informacija kojima raspolaže neko tijelo javne vlasti **pokazali su se neučinkovitima u smislu olakšavanja pristupa informacijama korisnicima**, budući da se ne ažuriraju redovito, odnosno da ne ispunjavaju zakonske uvjete, te da ne postoji minimalni standard koji bi svaki katalog informacija trebao sadržavati.<sup>18</sup>

Kako su tijela ionako dužna korisnicima omogućiti pristup svim informacijama kojima raspolažu, osim onih koje su izuzete temeljem zakona, čini nam se bespotrebno nametati obavezu tijelima od koje nitko neće imati koristi. Naime, velika je vjerojatnost da će katalozi u većini slučajeva biti neažurni ili će službenicima oduzimati vrijeme za, u nekim slučajevima, potrebu njegovog dnevnog ažuriranja, a da pritom neće ispuniti bitnu svrhu Zakona. **Umjesto kataloga, bilo bi korisno propisati detaljnije koje informacije tijela trebaju objavljivati aktivnom objavom (čl.20.) te podzakonskim aktom propisati načine i kriterije objave informacija, imajući u vidu načelo otvorenog pristupa podacima i mogućnost ponovnog korištenja informacija.**

---

<sup>17</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. , str. 5-6, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

<sup>18</sup> Ibid. str. 83



#### 1.4. Rokovi

Važeća odredba za **dopunu i ispravak nepotpunog ili nerazumljivog zahtjeva** (čl. 12 st. 2.) određuje izrazito kratak rok od svega tri dana od dana kad je osoba podigla pošiljku. Takva odredba u praksi predstavlja potencijalno sredstvo tijelima za odugovlačenje postupka te obeshrabrivanje podnositelja. Osim toga, rok implicira potrebu dokazivanja na sudu, vezano za povratnice i preuzimanja pošiljke, a sporni dan ili dva mogu dovesti do presude nepovoljne za podnositelja iz formalnih razloga. Naime, odredba ne precizira radi li se o fizička tri dana ili o tri radna dana, u čemu neradni i dani vikenda mogu igrati ulogu. Budući da rok od tri dana ne postoji nigdje drugdje u ZPPI, **predlažemo produljenje roka na 8 dana, u skladu s propisanom odredbom kojom tijela javne vlasti moraju u tom roku izvijestiti podnositelja o ustupanju zahtjeva nekom drugom tijelu javne vlasti (čl. 13) ili o potrebi produljenja roka za dostavom informacija (čl. 14).**

## 2. NEADEKVATNA POZICIJA I OVLASTI NADZORNOG TIJELA U INSTITUCIONALNOM USTROJU

Nedovoljno snažan položaj nadzornog tijela u institucionalnom ustroju, s obzirom na činjenicu da je Agencija nadležna za zaštitu dvaju ustavnih prava očituje se, između ostalog, i u činjenici da se ravnatelj bira običnom većinom u Hrvatskom saboru. **Kako se radi o ustavnim pravima, mišljenja smo da je potrebno osigurati da ravnatelja i zamjenika ravnatelja nadzornog tijela bira dvotrećinska većina svih zastupnika u Hrvatskom saboru, po uzoru na izbor pučkog ili specijaliziranih pravobranitelja.**

Osim toga, nedovoljne ovlasti i nejasne nadležnosti nadzornog tijela odnose se na:

1. ograničene ovlasti Agencije za provedbu testa javnog interesa;
2. nejasnu nadležnost za provedbu žalbenog postupka u slučajevima uskrate odgovora od strane tijela koja ne izdaju rješenja ili kad odgovor nema odlike službenog rješenja
3. nedovoljno razrađene ili u nekim slučajevima nepostojeće sankcije za kršenje Zakona;
4. tek implicitnu nadležnost za provedbu edukacija i informativnih kampanja te nedostatak nadležnosti za donošenje relevantnih podzakonskih akata

### 2.1. Ograničene ovlasti za provedbu testa javnog interesa u slučajevima izuzetaka od prava na pristup informacijama

Test javnog interesa u slučaju uskrate informacije propisan je izmjenama Zakona 2010. godine i povjeren nadležnoj Agenciji za zaštitu osobnih podataka. Međutim, **Agencija nema ovlasti provoditi test javnog interesa za sve one informacije koje su uskraćene temeljem čl. 8. st. 1. (klasificirani podaci), niti u slučajevima kada su najviše državne institucije uskratile informaciju.** Naime, korisnik ne može podnijeti

žalbu drugostupanjskom tijelu protiv rješenja Hrvatskog sabora, Vlade, Predsjednika, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i Glavnog državnog odvjetnika (čl. 17. st. 8.) U svim takvim slučajevima, kao i u slučajevima uskrate informacija uslijed klasifikacije, korisnik podnosi žalbu upravnom sudu, koji je tada dužan provesti testa javnog interesa.

**Sudska je praksa međutim pokazala da upravni sud ne provodi test javnog interesa, već u obrazloženjima presuda navodi kako je informacija uskraćena sukladno zakonu, budući da je klasificirana, kako se vidi i iz citiranog dijela presude Upravnog suda (naglasci dodani)<sup>19</sup>:**

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja, **Sud ističe da u upravnom sporu radi ostvarivanja prava na pristup informacijama nije ovlašten ispitati pravilnost Odluke o kriterijima za klasifikaciju podataka** Vlade Republike Hrvatske, koja je donesena na temelju citiranog Članka 10. Zakona o tajnosti podataka, a kojom su dnevni redovi sa zatvorenih sjednica Vlade označeni stupnjem tajnosti „povjerljivo“. **Prema tome radi se o klasificiranom podatku u smislu Članka 2. podstavka 2. Zakona o tajnosti podataka kojim je propisano da je klasificirani podatak onaj koji je nadležno tijelo u propisanom postupku takvim označilo i za koji je utvrđen stupanj tajnosti.**

**Poseban problem predstavlja poslovna tajna** temeljem koje se uskraćuje pristup informacijama i to primjenom važećih odredbi nevažećeg Zakona o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96). Poslovna bi tajna, kao izuzetak trebala biti isto tako jasno definirana u ZPPI, uključujući i nadležnost za provođenje testa javnog interesa u tim slučajevima. Naime, i tu je sudska praksa pokazala da se test javnog interesa ne provodi te da se čl. 8. st. 6 „Ako tražena informacija sadrži i podatak klasificiran stupnjem tajnosti, **neklasificirani dijelovi informacije učinit će se dostupnim**“ (naglasak dodan), ne uzima u obzir. Navedeno je vidljivo iz sljedećeg dijela presude Upravnog suda<sup>20</sup>:

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da prema Pravilniku po poslovnoj tajni trgovačkog društva Vodovod d.o.o. od 21. veljače 2011. u članku 6. stavku 1. propisano je da su podaci koji se smatraju poslovnom tajnom u smislu tog Pravilnika i podaci o poslovanju i radu društva. Obzirom na navedeno pravilno je tuženo tijelo odbilo žalbu tužitelja, budući da je tužitelj u svom zahtjevu tražio podatke klasificirane stupnjem tajnosti sukladno općem aktu donesenom na temelju zakona kojim se propisuje tajnost podataka (Pravilnikom o poslovnoj tajni).

Prigovor tužitelja da je potrebno provesti test javnog interesa propisan u članku 8. stavak 4. Zakona o pravu na pristup informacijama te članku 38. Ustava Republike Hrvatske je u cijelosti neosnovan, budući da je Vodovod d.o.o. ispravno označio tražene podatke poslovnom tajnom.

Obzirom na navedeno, prema ocjeni ovog Suda nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

<sup>19</sup> Obrazloženje Presude Upravnog suda RH br. Us-72531201 1-5 od 17. kolovoza 2011. godine.

<sup>20</sup> Presuda Upravnog suda RH br. Us-8284/2011-4, od 14. rujna 2011.

Evidentno je da sud nije pristupio ocjeni je li pristup traženoj informaciji u interesu javnosti i nužan za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjeran cilju koji treba postići, već je jedino ustvrdio da je Vodovod d.o.o. „ispravno označio tražene podatke poslovnom tajnom“, pritom **potpuno zanemari** važeću odredbu Zakona o zaštiti tajnosti podataka, prema kojoj se općim aktom „ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom“ (čl. 19. St.2)

Konačno, s obzirom na izmjene u sustavu upravnog sudovanja, prema Smjernicama Agencije za zaštitu osobnih podataka<sup>21</sup>, zapravo se povećao broj instanci za žalbu radi ostvarenja prava na informaciju. Naime, korisnik koji nije zadovoljan rješenjem Agencije, odnosno Sabora, Vlade, Predsjednika, Vrhovnog suda ili Glavnog državnog odvjetnika, najprije podnosi žalbu upravnom sudu, a nakon toga Visokom upravnom sudu. **Tako je reforma pravosuđa zapravo polučila neplanirani i neželjeni (?) efekt povećanja broja instanci i produljenja postupka u kojem se odlučuje o ostvarenju ustavnog prava.**

**Kako bi drugostupanjski postupak bio učinkovit i omogućavao korisnicima pristup informacijama, smatramo da neovisno tijelo mora biti u mogućnosti provoditi postupak i test javnog interesa u svim slučajevima uskrate informacija temeljem izuzeća iz čl. 8., kao i protiv svih tijela javne vlasti, uključujući negativna rješenja Hrvatskog sabora, Vlade, Predsjednika, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i Glavnog državnog odvjetnika (čl. 17. st. 8.). Takvim pristupom smanjio bi se broj slučajeva pred upravnim sudovima te svakako pridonijelo većoj učinkovitosti hrvatskog pravosuđa, što je također jedno od ključnih pitanja koje Europska unija postavlja pred Hrvatsku prije punopravnog članstva, a u kontekstu nadzora nad provedbom obaveza u Poglavlju 23.**

Osim toga, trenutno **Zakon** definira donošenje rješenja u slučaju uskrate informacije, no **ne uređuje nadležnost žalbenog tijela u slučajevima kada tijelo javne vlasti odbije informaciju odgovorom koji ne predstavlja rješenje (u smislu Zakona o upravnom postupku), odnosno kada tijelo javne vlasti nema ovlasti izdavanja rješenja** (npr. trgovačka društva u vlasništvu države ili jedinica lokalne (područne) samouprave). Konačno Zakonom se ne tretiraju **niti pitanja pristupa neklasificiranim podacima.**

Imajući u vidu dobra iskustva i preciznost slovenskog zakona, **smatramo korisnim u ZPPI uvrstiti situacije kada se ne mora provoditi test javnog interesa jer je informacija (ne)dostupna ovisno o sadržaju.** Npr. sve informacije koje su označene najvišim stupnjem tajnosti ne mogu se objavljivati niti se na njima može

---

<sup>21</sup> AZOP. (2012.) *Smjernice za pristupanje informacijama*. str. 6, dostupno na <http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/Smjernicezapristupinformacijama.pdf>

raditi test javnog interesa. Istovremeno, informacije se, bez obzira na stupanj tajnosti, uvijek mogu objavljivati i bez testa javnog interesa **ako se radi o informacijama koje se odnose na korištenje javnih sredstava, obavljanje javnih funkcija, pitanja zaštite okoliša, i sl.** U takvim slučajevima moguće je zaštititi **dijelove unutar zapisa** koji doista moraju ostati klasificirani, sukladno čl. 5 Zakona o tajnosti podataka, dakle one **koji su doista od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku.**

## **2.2. Neadekvatno sankcioniranje kršenja Zakona**

U aktualnom normativnom rješenju, kaznene odredbe svedene su na dva članka Zakona (čl. 26 i čl. 26a), no one se, s obzirom na način kako su sročene, ne odnose na sva tijela javne vlasti, odnosno ne propisuju sankcije za sve, dosad identificirane, primjere kršenja ZPPI. Osim toga, zakon nije jasan oko toga da li, u kojem trenutku i koje tijelo pokreće prekršajni postupak.

Smatramo kako je izmjenama **Zakona potrebno propisati koje su nadležnosti žalbenog tijela u slučaju kada tijela javne vlasti ne postupaju po nalogu žalbenog tijela**, budući da se, prema navodima Agencije, tijela javne vlasti ne drže rokova za postupanje po nalogima za rješavanje zahtjeva, zbog čega je i slala požurnice, a u nekolicini slučajeva DORH-u podnijela i optužne prijedloge<sup>22</sup>. Štoviše, **nadzorno bi tijelo trebalo, upravo radi oglašivanja tijela na njene naloge, podnositi prekršajne prijave po službenoj dužnosti za svaki takav, ali i druge oblike kršenja ovog ustavnog prava.**

Kako je već rečeno, kaznene odredbe ne odnose se na sva tijela javne vlasti. Tako primjerice, čl. 26 st.1 predviđa prekršajnu novčanu kaznu od 20.000 – 100.000 kn, ali samo za pravne osobe s javnim ovlastima, ali ne i za primjerice trgovačka društva u vlasništvu države ili jedinica lokalne (područne samouprave) i druge pravne osobe koje se dijelom ili u cijelosti financiraju iz tih istih proračuna. Istovremeno, kako institucije ipak čine ljudi, čini se primjerenim značajno povećati iznose novčanih kazni za odgovorne osobe u tijelima javne vlasti ili fizičke osobe koje onemogućavaju ili ograničavaju pravo na pristup informacijama, uz smanjenje iznosa kazni za pravne osobe. Naime, **visine kazni za odgovorne/fizičke osobe su relativno niske (u rasponu od 1.000 do maksimalno 10.000 kn) te kao takve ne predstavljaju adekvatnu zapreku kršenju zakona. Istovremeno, relativno visoka kazna za pravnu osobu, tijelo javne vlasti, ne predstavlja ništa drugo do li prelijevanje proračunskih sredstava „iz šupljeg u prazno“.** Osim toga, smatramo da bi za **namjerno kršenje ustavnog prava na pristup**

---

<sup>22</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. – Sažetak – str. 16-17, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf)

informacijama trebala biti zapriječena kazna zatvora preinačena u obavezno odrađivanje društveno korisnog rada, a koja za sobom povlači i posljedice izvanrednog otkaza kao i nemogućnosti daljnjeg rada u javnoj službi uslijed nemogućnosti dobivanja potvrde o nekažnjavanju.

Članak 26.a predviđa novčanu kaznu u iznosu od 1.000,00 do 5.000,00 kn za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja posebnom odlukom ne ustroji katalog informacija ili koja ne dostavi godišnje izvješće o provedbi Zakona u propisanom roku i sadržaju. S obzirom na već izrečenu preporuku ukidanja obaveze izrade Kataloga informacija, **smatramo da je potrebno članak preurediti na način da se kažnjava nepoštivanje smjernica za obaveznu aktivnu objavu podataka.** Isto tako, potrebno je **predvidjeti sankcije i za nedonošenje odluke o imenovanju službenika za informiranje.**

### **2.3. Nadležnost za provedbu edukacija i donošenje relevantnih podzakonskih akata**

Budući da je nadzorno tijelo dužno provoditi nadzor nad cjelokupnom provedbom Zakona, **smatramo kako mu izrijekom treba dodijeliti nadležnost provedbe edukacija i informiranja tijela javne vlasti i građana o ZPPI, kao i nadležnost za donošenje podzakonskih akata koje smatra relevantnima za provedbu Zakona,** uz prateću adekvatnu alokaciju financijskih i ostalih resursa, o čemu je riječ u nastavku teksta.

## **3. NEADEKVATNA ALOKACIJA RESURSA ZA PROVEDBU I NADZOR NAD PROVEDBOM ZAKONA**

### **3.1. Ljudski, materijalni i financijski resursi**

U trenutku donošenja izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama 2010. godine Vlada RH kao predlagatelj zakona ustvrdila je da za njegovu provedbu nije potrebno osigurati dodatna sredstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske<sup>23</sup>, unatoč značajnim izmjenama, uključujući uvođenje testa javnog interesa, prebacivanje drugostupanjskog postupka kao i cjelokupne nadležnosti za praćenje provedbe na Agenciju za zaštitu osobnih podataka, te na proširenje pojma „tijela javne vlasti“ na sve pravne osobe čiji su programi ili djelovanje djelomično ili u cijelosti utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog ili lokalnih (područnih) proračuna, i na trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko vlasništvo.<sup>24</sup> Utvrditi kako tako značajne izmjene ne iziskuju dodatna proračunska sredstva za provedbu smatramo krajnje neodgovornim, tim više što se radi o ostvarenju ustavnog prava **te apeliramo da se za**

---

<sup>23</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, str. 3, dostupno na: [https://infodok.sabor.hr/GetAlternativeDocument.aspx?ent\\_id=9210](https://infodok.sabor.hr/GetAlternativeDocument.aspx?ent_id=9210)

<sup>24</sup> Ibid. str. 2-3

**izmjene koje će nastupiti tijekom 2012. godine alociraju adekvatna sredstva za provedbu, uključujući i obuku službenika za informiranje na svim razinama i u svim tijelima javne vlasti, kao i za provođenje informativne kampanje za građane.**

Naime, u Izvješću o provedbi ZPPI za 2011. godinu, Agencija za zaštitu osobnih podataka navodi kako su tijela javne vlasti iskazivala potrebu za edukacijom<sup>25</sup>, kao i da građani nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa Zakonom, te apelira da se u nadolazećem razdoblju osiguraju sredstva za edukaciju službenika za informiranje i osvješćivanje građana. Naime, Agenciji za 2011. godinu nisu bila osigurana sredstva za promoviranje prava na pristup informacijama<sup>26</sup>, dok je što se tiče obuke službenika za informiranje sredstva osigurala za samo njih 100, i to kroz projekt koji se financira bilateralnom pomoći Velike Britanije Ministarstvu pravosuđa.<sup>27</sup>

Uzmemo li u obzir da je manje od 2% službenika za informiranje prošlo kroz edukaciju (prema minimalnom broju tijela javne vlasti, koliko ih je identificirala sama Agencija), **ne čudi da tijela javne vlasti u postupanju po pojedinim zahtjevima krše Zakon i to vjerojatno većim dijelom iz neznanja.**<sup>28</sup> O primjerima kršenja Zakona postoji dokumentacija i izvještaji o praćenju provedbe Zakona od strane GONG-a, još od 2005. naovamo<sup>29</sup>, a uključuju nezakonito propitivanje svrhe zahtjeva, nezakonito inzistiranje na ispunjavanju zahtjeva za pristup informacijama s vlastoručnim potpisom (iako Zakon omogućava postavljanje upita elektronskim i usmenim putem), pokušajima naplate troškova mimo stvarnih troškova, neprosljeđivanjem zahtjeva drugim tijelima, pa sve do bezobzirne šutnje administracije. Potonje je vidljivo u nalazu GONG-ovog istraživanja, u kojem 36% jedinica lokalne i regionalne samouprave nije dostavilo odgovor na upit koje su im poslale GONG-ove volonterke, premda se u trećini neodgovorenih zahtjeva izriekom pozivalo na Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>30</sup>. I sama Agencija uočila je da tijela javne vlasti ne poznaju u dovoljnoj mjeri Zakon o pravu na pristup

---

<sup>25</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. , str. 112, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

<sup>26</sup> Ibid. str. 112-113

<sup>27</sup> Ibid. Str. 107

<sup>28</sup> Podaci o ukupnom broju službenika za informiranje koji su prošli neki tip obuke o primjeni ZPPI od njegovog donošenja do danas ne postoje/nisu javno dostupni.

<sup>29</sup> Svi izvještaji dostupni su na <http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=219>, te u dijelu izvještaja o primjeni ZPPI u istraživanju otvorenosti i transparentnosti tijela javnih vlasti na lokalnim razinama za 2011/12 (str. 33-38), na <http://www.gong.hr/download.aspx?f=dokumenti/LOTUS2011-ISTRAZIVACKIIZVJESTAJ.pdf>

<sup>30</sup> GONG. (2012.) Istraživački izvještaj „LOTUS 2011/12: Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj“, str. 35, dostupno na <http://www.gong.hr/download.aspx?f=dokumenti/LOTUS2011-ISTRAZIVACKIIZVJESTAJ.pdf>

informacijama, niti Zakon o općem upravnom postupku, budući da su u nekim slučajevima donosili rješenja bez upute o pravnom lijeku, nisu postupali sukladno članku 15. stavku 3. Zakona kada odbijaju zahtjev za pristup informaciji ili su odbijali zahtjeve bez zakonskog utemeljenja (primjerice, uslijed toga što se informacija ne nalazi u katalogu informacija).<sup>31</sup>

Tretman prava na pristup informacijama u odnosu na zaštitu osobnih podataka vidljiv je i u nerazmjeru broja osoba koje u Agenciji rade na stručnim poslovima zaštite osobnih podataka i stručnim poslovima pristupa informacijama. Od 18 osoba zaposlenih na stručnim poslovima, čak 15 (83%) ih je zaposleno na poslovima zaštite osobnih podataka, a svega tri u Odjelu za zaštitu prava na pristup informacijama.<sup>32</sup> Ne čudi stoga zaključak same Agencije da ona ne može provoditi “sve aktivnosti koje su potrebne da bi pristup informacija dobio na značaju koje kao ustavno pravo zaslužuje”<sup>33</sup>.

Što se tiče financijskih resursa, proračun Agencije za 2012. godinu iznosi nešto malo manje od 7,5 milijuna kuna, od čega 63% otpada na rashode za zaposlene, a svega 14% na jačanje kapaciteta agencije, i to isključivo putem IPA fonda<sup>34</sup>, uz napomenu da se taj proračun dijeli na zaštitu dvaju ustavnih prava – onoga na zaštitu osobnih podataka i onoga na pravo na pristup informacijama. Ne čudi stoga vrlo skroman broj od 2, 4, odnosno 6 seminara za tijela javne vlasti o ZPPI-ju u 2013., 2014. i 2015. u Strateškom planu Agencije za period 2013.-2015. godine, dok se bilo kakve aktivnosti upoznavanja javnosti sa Zakonom niti ne predviđaju.<sup>35</sup> S tako skromnim resursima i planovima ne mogu se očekivati značajna unaprjeđenja u poznavanju ZPPI-ja, kako u tijelima javne vlasti, tako i među građanima/korisnicima informacija.

---

<sup>31</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. – Sažetak – str. 17, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011-SAZETAK.pdf)

<sup>32</sup> Odgovor AZOP-a na upit GONG-a, Klasa: 008-02/12-01/04, Urbroj: 567-06/01-12/02 od 22. svibnja 2012. godine

<sup>33</sup> AZOP. (2012.) - Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama 2011. , str. 113, dostupno na [http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE\\_ZPPI-2011.pdf](http://www.azop.hr/download.aspx?f=dokumenti/Clanci/IZVJESCE_ZPPI-2011.pdf)

<sup>34</sup> Vidi Državni proračun RH za 2012. godinu, Posebni dio, na <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/PNN05%20Knjiga%20proracuna%20za%20objavu%20u%20NN.xls>

<sup>35</sup> Strateški plan Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 2013. – 2015. godine, na [http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=strate%C5%A1ki%20pla%20azop&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.azop.hr%2Fdownload.aspx%3Ff%3Ddokumenti%2FClanci%2FStrateski\\_plan\\_AZOP\\_2013\\_2015.pdf&ei=X-i8T9CPHcSr-QbIhLQn&usg=AFQjCNEchHVVQpaQIUeC-xdj8KHPgYAYWA](http://www.google.hr/url?sa=t&rct=j&q=strate%C5%A1ki%20pla%20azop&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.azop.hr%2Fdownload.aspx%3Ff%3Ddokumenti%2FClanci%2FStrateski_plan_AZOP_2013_2015.pdf&ei=X-i8T9CPHcSr-QbIhLQn&usg=AFQjCNEchHVVQpaQIUeC-xdj8KHPgYAYWA)

#### **4. NEUSKLADENOST ZPPI S POVEZANIM NORMATIVNIM AKTIMA**

##### **4.1. ZPPI i Ustav RH**

Budući da je izmjenama Ustava pravo na pristup informacijama postalo ustavno pravo, **potrebno je izmijeniti odredbu (čl. 8. st. 1.) kojom se uskrata prava na pristup informaciji može temeljiti na činu klasificiranja informacije općim aktom** donesenom na temelju zakona, sukladno ustavnoj odredbi prema kojoj svako ograničenje prava na informaciju mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, a propisuju se **zakonom**<sup>36</sup>.

##### **4.2. ZPPI i Zakon o (zaštiti) tajnosti podataka**

Stvarni domašaj svakog načelno priznatog prava, pa tako i onog o pravu na pristup informacijama ovisi o njegovim ograničenjima, pa je stoga upravo pitanje uređenja tajnosti podataka ključno pitanje stvarne mogućnosti ostvarenja prava na pristup informacijama.<sup>37</sup>

Aktualni hrvatski Zakon o tajnosti podataka<sup>38</sup> (ZTP) donesen je u srpnju 2007. u procesu prilagodbe zakonodavstvu Europske unije, odnosno usklađivanju hrvatske s NATO klasifikacijom, uoči hrvatskog pristupanja u članstvo NATO-a. Njegovim su donošenjem prestale važiti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka<sup>39</sup> (ZZTP), osim onih koje se odnose na poslovnu i profesionalnu tajnu. Kako će daljnja analiza pokazati, **u hrvatskoj praksi ZTP, ali i važeće odredbe ZZTP-a predstavljaju značajnu prepreku ostvarenju prava na pristup informacijama.** O neprovođenju testa javnog interesa od strane sudova u slučajevima klasificiranih podataka već je bilo riječi u ovoj analizi, stoga se **u nastavku teksta fokusiramo na, po ostvarenje prava na pristup informacijama, potencijalno pogubna normativna rješenja ZTP-a.** Osim toga, ukazujemo i na **nedostatak odredbi u ZTP-u koje bi propisale proceduru provedbe testa razmjernosti interesa,** sukladno čl. 16. ZTP-a, ali i na **nepostojanje mehanizama kontrole postupaka klasifikacije podataka.**

Članak 4 ZTP propisuje stupnjeve tajnosti - vrlo tajno, tajno, povjerljivo i ograničeno, dok članak 13 propisuje tko sve ima pravo provoditi klasificiranje podataka. Dva najviša stupnja klasifikacije imaju pravo

---

<sup>36</sup> Vidi čl. 38 Ustava RH – redakcijski pročišćeni tekst – Ustavni sud RH, 23. ožujka 2011.– dostupno na: <http://www.usud.hr/uploads/Redakcijski%20procisceni%20tekst%20Ustava%20Republike%20Hrvatske,%20Ustavni%20sud%20Republike%20Hrvatske,%2023.%20ozujka%202011.pdf>

<sup>37</sup> Vidi Rajko, Alen. (2011.). „Antinomije u hrvatskom zakonodavstvu na području informacijskoga upravnog prava“. Fondacija Centar za javno pravo. str. 17. Dostupno na [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/About/Access\\_in\\_the\\_news/AIE\\_in\\_the\\_news\\_2011/Alen\\_Rajko1.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/About/Access_in_the_news/AIE_in_the_news_2011/Alen_Rajko1.pdf)

<sup>38</sup> NN 79/07

<sup>39</sup> NN 108/96



provoditi najviši državni dužnosnici – Predsjednik Republike, Predsjednik Sabora, Predsjednik Vlade, ministri, Glavni državni odvjetnik, načelnik Glavnog stožera OSRH, te čelnici tijela sigurnosno-obavještajnog sustava RH odnosno osobe koje oni za tu svrhu ovlaste. Tim se stupnjevima tajnosti klasificiraju podaci čije bi otkrivanje nanijelo **nepopravljivo štetu** nacionalnoj sigurnosti i vitalnim interesima Republike Hrvatske (čl. 6 ) ili čije bi otkrivanje **teško naštetilo** (čl. 7) vrijednostima ustavnog poretka, teritorijalnoj cjelovitosti ili sigurnosti, međunarodnim odnosima, obrambenom i sigurnosno-obavještajnom sustavu, sigurnosti građana, gospodarskom i financijskom sustavu i znanstvenim otkrićima značajnima za nacionalnu sigurnost. **U smislu potrebe ograničenja pristupa takvim podacima u svakom demokratskom poretku, najviši stupnjevi tajnosti, za ovakve slučajeve nisu upitni niti problematični s aspekta prava na pristup takvim informacijama.**

S druge strane, **ovlast klasificiranja podataka stupnjevima „povjerljivo“ i „ograničeno“ koja je čl. 13. st. 3 dana i svim čelnicima ostalih državnih tijela izuzetno je opasna po ostvarenje ustavnog prava na pristup informacijama**, budući da je nejasno odnosi li se ta odredba samo na čelnike državnih tijela u užem smislu – dakle ministre i eventualno predstojnike Vladinih ureda ili se ta ovlast proširuje i na čelnike ureda državne uprave u županijama, ravnatelje agencija (samo regulatornih ili samo izvršnih, ili obje vrste agencija?) i čelnike svih drugih tijela vlasti na nacionalnoj, regionalnim i lokalnim razinama. Osim toga, po važećim odredbama ZZTP, ovlast klasificiranja podataka oznakom poslovna tajna imaju i čelnici svih pravnih osoba i drugih tijela koja spadaju u tijela javne vlasti u smislu ZPPI. **Praktično to znači da ovlast klasificiranja podataka u ovome trenutku ima više od 5.000 osoba u RH, pri čemu ne postoji mehanizam kontrole nad postupcima klasificiranja.**

Naime, sama procedura i kriteriji klasificiranja pobliže se određuju Pravilnicima pojedinih tijela (čl. 10 ZTP-a), a u sustavu **ne postoje mehanizmi kojim bi se prepoznala zlouporaba klasificiranja u slučaju da je odluka o klasificiranju suprotna Zakonu**<sup>40</sup>, tj. da su klasificirani isključivo podaci iz područja obrane, sigurnosno-obavještajnog sustava, vanjskih poslova, javne sigurnosti, kaznenog postupka te znanosti, tehnologije, javnih financija i gospodarstva **ukoliko su podaci od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku**, sukladno čl. 5 ZTP, a ne i neki drugi podaci. **Smatramo kako je u Zakon potrebno uvrstiti sankcije za klasificiranje podataka suprotno čl. 5, odnosno klasificiranje onih podataka koji nisu od sigurnosnog interesa za RH.**

---

<sup>40</sup> Sastanak predstavnika GONG-a s predstavnicima UVNS, 29. ožujka 2012.

Budući da izostanak mehanizama kontrole i nadzora nad postupcima klasificiranja može u značajnome ograničiti pravo na pristup informacijama, **smatramo kako je za stupnjeve „povjerljivo“ i „ograničeno“ potrebno Zakonom pobliže pojasniti na koja se „državna tijela“ ta odredba odnosi, te svakako propisati da UVNS daje službenu suglasnost na sadržaj Pravilnika o kriterijima i postupcima klasifikacije, kao i suglasnost na odluke o klasificiranju pojedinih podataka.** Takva je preporuka još važnija, uzmemo li u obzir činjenicu da UNVS tek planira u suradnji s nekoliko Ministarstava postupke periodične procjene sukladno čl. 14 i 15 ZTP-a<sup>41</sup>.

Kako **ne postoje niti mehanizmi kontrole klasificiranja podataka oznakom „poslovna tajna“, jer niti jedno tijelo (mimo upravnog suda) nije nadležno za nadzor nad provedbom tih važećih dijelova nevažećeg Zakona o zaštiti tajnosti podataka, smatramo da je hitno potrebno urediti i pitanja poslovne tajne,** i to na način koji će nedvojbeno definirati tko sve i u kojim tijelima ima pravo na taj način klasificirati podatke, kao i mehanizme kontrole nad postupcima klasificiranja takvih podataka te sankcioniranja neopravdanog klasificiranja. Naime, u segmentu „nedržavne tajnosti“ identificiran je rizik od zloupotrebe autonomnog određivanja podataka poslovnom tajnom općim aktima pravnih osoba u javnom sektoru<sup>42</sup>, što se i potvrdilo u gore citiranoj presudi Upravnog suda u slučaju Vodovoda d.o.o.Zadar.

Za potrebe ove analize GONG je uputio ZPPI zahtjeve svim ministarstvima, Vladi RH, Hrvatskom saboru i Predsjedniku Republike, u kojima smo tražili podatke o broju dokumenata po stupnjevima tajnosti koje su ta tijela kreirala u razdoblju od stupanja Zakona na snagu (07. kolovoz 2007.) do 30. travnja 2012., broju provedenih periodičnih procjena, broju promjena stupnja tajnosti ili deklasifikacija, broju odbijenih ZPPI zahtjeva temeljem ZTP ili ZTTP, te broju dužnosnika i službenika koji imaju pristup klasificiranim podacima po stupnjevima. Rok za dostavu odgovora temeljem ZPPI bio je 24.05.2012. Od ukupno 23 poslana zahtjeva, u roku smo primili odgovore od njih 8, od kojih 2 o produljenju roka (sukladno čl. 14 ZPPI), 4 s odgovorima na sva pitanja, 1 s djelomičnim odgovorom dok je dio pitanja preusmjeren na UNVS, te 1 koji je u cijelosti ustupljen UVNS. Ostali odgovori stigli su izvan zakonskog roka, pri čemu je posljednji (MUP) stigao 12. srpnja – 49 dana nakon zakonom propisanog roka.

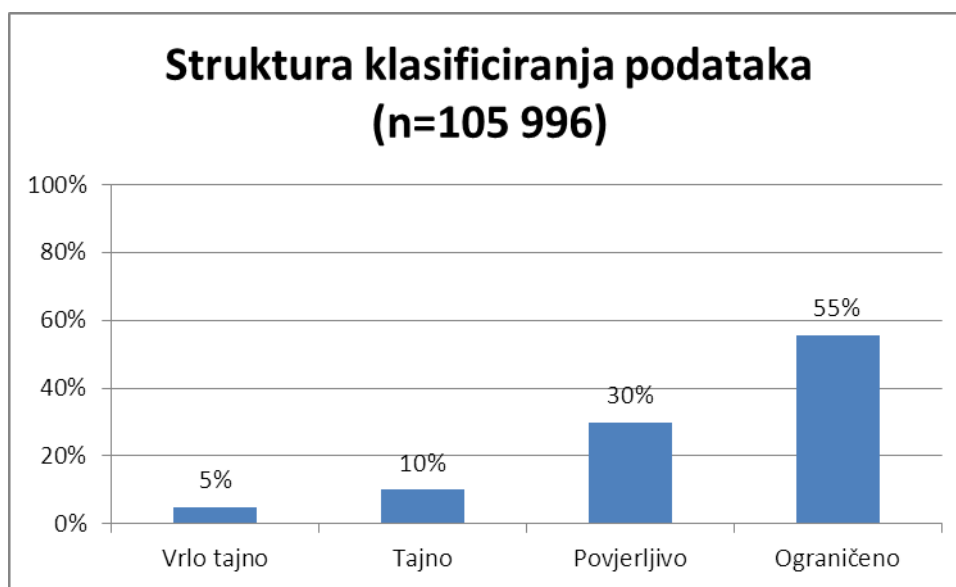
---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Vidi Rajko, Alen. (2011.). „Antinomije u hrvatskom zakonodavstvu na području informacijskoga upravnog prava“. Fondacija Centar za javno pravo. str. 18. Dostupno na [http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/About/Access\\_in\\_the\\_news/AIE\\_in\\_the\\_news\\_2011/Alen\\_Rajko1.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/About/Access_in_the_news/AIE_in_the_news_2011/Alen_Rajko1.pdf)

Uz opasku kako je svega trećina najviših tijela državne vlasti poslala odgovor u Zakonom propisanom roku, na ovome mjestu treba istaknuti i kako nam je na znanje poslan i odgovor UVNS jednome tijelu koje je dijelom ustupilo zahtjev UVNS, u kojem stoji kako je, suprotno stavu toga Ministarstva, broj klasificiranih dokumenta kao i broj osoba koje imaju pravo njihovom pristupu u nadležnosti toga tijela te da ih ZTP niti Zakon o informacijskoj sigurnosti ne priječe da odgovore na naš upit. Očekujemo sličan odgovor i za drugi zahtjev koji je u cijelosti ustupljen UVNS-u. **Iz ovakve je prakse vidljivo da nepoznavanje zakona i nadležnosti umnogome otežava pristup informacijama.**

Prema prikupljenim podacima, od 23 tijela kojima je upit poslan, 11 je podatke klasificiralo, 11 ih podatke nije klasificiralo, a za 1 tijelo (Ministarstvo kulture) nismo dobili odgovor na to pitanje. U istraživanom periodu, ukupno je klasificirano 105 996 podataka, od kojih čak 96% unutar MORH-a, MUP-a i MVEP-a. Struktura njihova klasificiranja prikazana je u Grafikonu 1:

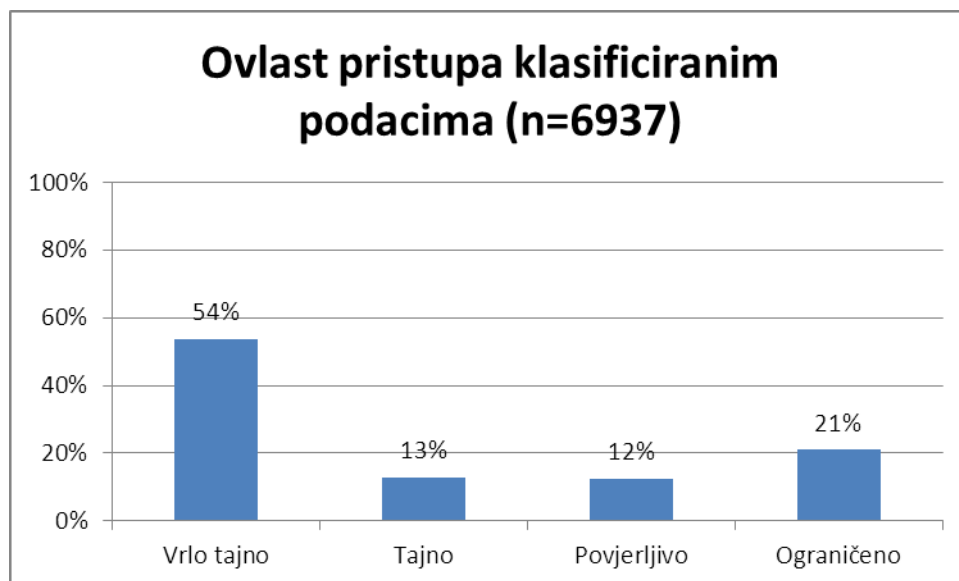


**Grafikon 1 – Struktura klasificiranja podataka u najvišim tijelima javne vlasti u razdoblju 07. kolovoz 2007. - 30. travanj 2012.**

**Istovremeno, svega su 4 od 11 (36%) tijela koja su podatke klasificirala provela i Zakonom propisane periodične procjene**, temeljem kojih mogu mijenjati stupnjeve tajnosti ili izvršiti deklasifikacije. Ti su postupci rezultirali s 1075 deklasifikacija – 1% od ukupnog broja klasificiranih podataka u istom periodu. Osim toga, na svega 448 podataka je snižen stupanj tajnosti, a na čak 470 stupanj tajnosti je povišen.

Ovdje treba napomenuti i kako dva ministarstva (MZOS i Ministarstvo uprave) podatke nisu klasificirala, budući da nikada nisu donijeli Pravilnike za postupke klasificiranja. Kako Pravilnici ne određuju pobliže isključivo postupke klasificiranja podataka, već i načine čuvanja klasificiranih ustupljenih podataka koje je klasificiralo neko drugo tijelo, postavlja se pitanje zaštite takvih podataka u ta dva ministarstva.

Nadalje, istraživanje je pokazalo kako čak 13% dužnosnika i državnih službenika ima pristup klasificiranim podacima. Naime, od ukupno 54 450<sup>43</sup> državnih službenika zaposlenih u tijelima državne uprave, oružanim snagama, stručnim službama Sabora, Vlade i u Uredu Predsjednika, njih najmanje 6937 ima pristup klasificiranim podacima<sup>44</sup>, od čega čak 54% podacima klasificiranim najvišim stupnjem tajnosti, kako je prikazano u Grafikonu 2:



**Grafikon 2**

Ovakvi rezultati otvaraju pitanja stvarne mogućnosti zaštite podataka od najvišeg sigurnosnog značaja za RH, ako im čak 3792 osoba ima ovlast pristupa.

**Nalazi istraživanja o primjeni ZTP-a u najvišim tijelima državne vlasti ukazuju na zaključak kako tijela s ovlastima klasificiranja podataka Zakon ne poznaju u dovoljnoj mjeri i/ili ga ne primjenjuju na način koji doista štiti one podatke koje je nužno štititi. Istovremeno, čak ni nedostatan razrađeni mehanizmi**

<sup>43</sup> Podaci Ministarstva uprave na dan 13. ožujak 2012., kako ih je prenio Jutarnji list – dostupno na <http://www.sdlisn.hr/index.php/?article=8525&category=1>

<sup>44</sup> 4 ministarstva nisu dostavila precizan odgovor na ovo pitanje, te je stoga broj ovlaštenih osoba za pristup klasificiranim podacima i veći od navedenog.

**zaštite prava na pristup informacijama klasificiranim podacima (test razmjernosti i periodične procjene), prema nalazima ovog istraživanja, gotovo se uopće ne primjenjuju.** U takvim okolnostima sasvim je moguće, pa čak i vjerojatno da se velik broj podataka klasificira suprotno odredbama čl. 5 ZTP-a, kako u pogledu klasificiranja onih podataka koji nisu od sigurnosnog značaja, tako i u pogledu nedostatnog klasificiranja onih podataka koji jesu od sigurnosnog značaja za RH. Istovremeno, velik broj državnih službenika koji ima ovlasti pristupa klasificiranim podacima, a kako bi mogli obavljati svoj posao, govori u prilog zaključku kako se prevelik broj podataka klasificira ili nepotrebno ili nepotrebno visokim stupnjem tajnosti. Konačno, mali broj dosad provedenih periodičnih procjena koje su rezultirale deklasifikacijom ukazuje na zaključak kako odredba kojom odluku o deklasifikaciji može donijeti samo ono tijelo koje je podatak i klasificiralo, ne osigurava zaštitu interesa javnosti.

Nadalje, članak 16 st. 1 ZTP-a propisuje provedbu testa razmjernosti između prava na pristup informacijama i zaštite podataka, kada postoji interes javnosti, a kojeg je dužan provesti vlasnik podatka. Stavak 2 istog članka propisuje obavezu vlasnika podatka **da prije donošenja odluke** o zadržavanju ili promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka, **o tome traži mišljenje UVNS.**

U praksi se, međutim, ova odredba ne provodi, što potkrepljujemo odgovorom UVNS-a<sup>45</sup> na GONG-ov upit, a povodom izgubljene tužbe pred Upravnim sudom po ZPPI zahtjevu za dostavom dnevnih redova zatvorenih sjednica Vlade RH:

...

slijedom Vašeg dopisa gornjeg broja i datuma, kojim je zatražena informacija o tome da li je Vlada Republike Hrvatske tijekom 2011. godine, prilikom donošenja odluke o zadržavanju stupnja tajnosti „POVJERLJIVO“ dnevnih redova zatvorenih sjednica Vlade RH, zatražila mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost iz članka 16. Zakona o tajnosti podataka („Narodne novine, broj: 79/07 - ZTP), dajemo odgovor kako slijedi:

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost tijekom 2011. godine nije zaprimio na mišljenje uvedno spomenutu odluku Vlade RH.

...

premda je to po zakonu bila dužna učiniti:

Međutim, vlasnici podataka, pa tako dakle i Vlada RH, dužni su zatražiti mišljenje ovog Ureda o zadržavanju ili promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze

---

<sup>45</sup> Odgovor UVNS na GONG-ov upit, Klasa 008-01/12-01/02, Urbroj: 50439-05-12-02 od 04. svibnja 2012. godine.

čuvanja tajnosti podataka u slučaju, odnosno pod uvjetima utvrđenim člankom 16. stavkom 1. ZTP-a (kada postoji interes javnosti za konkretan podatak).

**S aspekta normiranja, u ovome dijelu ZTP treba dodatno precizirati je li i u kojim slučajevima mišljenje UVNS-a obvezujuće, tj. čije mišljenje preteže u slučaju kada se stavovi vlasnika podatka i UVNS-a ne podudaraju. S obzirom na aktualni nedostatak mehanizama kontrole, smatramo kako bi mišljenje UNVS-a trebalo biti obvezujuće.**

Osim toga, **potrebno je definirati i proceduru i rok za provedbu testa razmjernosti** i to na način da rokovi budu usklađeni s rokovima u ZPPI. **Smatramo kako je uputno propisati rok od 30 dana unutar kojeg vlasnik podatka treba provesti test razmjernosti i dobiti suglasnost UVNS-a na svoju odluku, kako bi korisnik informacije u zakonskom roku dobio odgovor na svoj upit. Što se tiče same procedure, predlažemo sljedeći modalitet:**

Korisnik upućuje ZPPI zahtjev tijelu javne vlasti – tijelo javne vlasti u roku od 8 dana obavještava korisnika kako se radi o klasificiranom podatku te da se rok za rješavanje zahtjeva produžuje na 30 dana zbog obaveze provedbe testa razmjernosti i dobivanja mišljenja UVNS. Tijelo javne vlasti u roku od 15 dana od zaprimanja zahtjeva provodi test razmjernosti i dostavlja mišljenje UVNS-u – UVNS u roku od 8 dana daje svoje mišljenje na odluku tijela – tijelo javne vlasti u roku od 8 dana od zaprimanja mišljenja UVNS-a korisniku:

(a) upućuje odgovor na upit, ili

(b) ga izvještava o uskrati temeljem čl. 8 st. 1 ZPPI.

U potonjem slučaju, korisnik u roku od 15 dana ima pravo uputiti žalbu neovisnom tijelu koje u roku od 30 dana rješava o žalbi, provedbom testa javnog interesa. U slučaju pozitivnog rješenja po korisnika, neovisno tijelo nalaže tijelu kojem je zahtjev bio upućen dostavu tražene informacije bez odlaganja i o istome obavještava korisnika i UVNS, uz propisivanje sankcija u slučaju nepostupanja po nalogu neovisnog tijela. U slučaju negativnog rješenja, korisnik ima 15 dana za podnošenje ustavne tužbe.

Ova procedura predmnijeva prije spomenute izmjene nadležnosti bilo AZOP-a, bilo novoosnovanog nezavisnog tijela - **Povjerenika za informiranje**, a koji bi bili nadležni za rješavanje uskrata informacija po svim osnovama. Obje opcije zahtijevaju po prilici jednake resurse i investicije u kapacitiranje tijela, kao i značajne izmjene Zakona o AZOP-u ili donošenje novog Zakona o povjereniku za informiranje, za što postoji podloga, dokumenti i prijedlozi radne skupine koja je 2010. godine radila na izmjenama ZPPI i

usuglasila se oko uvođenja neovisnog Povjerenika kao najbolje opcije. Osim tih materijala, postoji i SDP-ov prijedlog Zakona o povjereniku za informiranje iz lipnja 2010.<sup>46</sup>

U prilog rješenju u kojem bi se nadležnost za provedbu testa javnog interesa povjerila neovisnom povjereniku govori i presuda Upravnog suda, u slučaju GONG-ove tužbe protiv Vlade RH zbog uskrate prava na informaciju o dnevnim redovima zatvorenih sjednica Vlade. Upravni je sud, naime presudio da<sup>47</sup>:

... u ovom postupku nema mjesta primjeni članka 16. Zakona o tajnosti podataka na koji se tužitelj poziva jer ta odredba propisuje odlučivanje o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podataka. Polazeći dakle od činjenice da je tražena informacija klasificirana odgovarajućim stupnjem tajnosti sukladno općem aktu donesenom na temelju zakona, tijelo javne vlasti u pravilu će uskratit pristup takvoj informaciji, odnosno iznimno ga dopustiti pod uvjetima propisanim naprijed citiranom odredbom članka 8. stavka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. S obzirom da je iznimke od pravila potrebno restriktivno tumačiti kako ne bi postale pravilo, to znači da je primjenjujući članak 8. stavak 4. Zakona, u svakom pojedinom slučaju potrebno usporediti s jedne strane interes javnosti i nužnost koju pristup traženoj informaciji ispunjava u zakonom utvrđene svrhe i s druge strane vrijednosti koje se štite klasificiranim podatkom, a koje su u konkretnom slučaju propisane naprijed citiranom odredbom članka 6. Zakona o tajnosti podataka. Osim toga, ostvarivanje prava na pristup takvom podatku treba biti razmjerno cilju koji se time treba postići.

Da bi se navedena usporedba mogla izvršiti potrebno je da podnositelj zahtjeva u svakom pojedinačnom slučaju konkretizira podatak koji traži, što međutim u konkretnom slučaju tužitelj nije učinio jer traži sve dnevne redove sa zatvorenih sjednica Vlade Republike Hrvatske, pri čemu Sud napominje da ga je tuženo tijelo pozvalo urediti zahtjev na način da navede konkretnu temu koja ga zanima, što međutim tužitelj nije učinio.

S obzirom na takvo stanje stvari, Sud nalazi da nije bilo temelja za postupanje na temelju članka 8. stavka 4. Zakona o pravima pristupu informacijama niti to Sud može učiniti u smislu odredbe članka 17. stavka 9. istoga Zakona.

Drugim riječima, Sud ne nalazi potrebu za primjenom čl. 16 ZTP, budući da tražitelj informacije nije konkretno naveo koje točke dnevnog reda ga zanimaju. Međutim, konkretne točke tražitelj nije niti mogao navesti jer one nigdje nisu bile objavljene, što je u prvom redu i bio razlog upućivanja ZPPI zahtjeva. Osim toga, Sud je procijenio i kako iz istog razloga od Vlade RH nije mogao tražiti uvid u spornu dokumentaciju i provesti test javnog interesa (čl. 17. st. 9).

---

<sup>46</sup> Dostupno na [https://infodok.sabor.hr/report.aspx?VrstaReporta=Akti&zak\\_id=22172&Format=HTML](https://infodok.sabor.hr/report.aspx?VrstaReporta=Akti&zak_id=22172&Format=HTML)

<sup>47</sup> Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske br. Us-72531201 1-5 od 17. kolovoza 2011.

Apsurdnost takve provedbe i tumačenja zakona kako od izvršne, tako i od sudske vlasti treba promatrati u kontekstu same svrhe ZPPI, čije su izmjene 2010. godine, a koje propisuju test javnog interesa, donesene upravo s ciljem borbe protiv i suzbijanja korupcije u javnom sektoru u procesu hrvatskog pristupanja EU i ispunjavanju mjerila u Poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Slično tome, donošenje ZTP-a 2007. godine, uključujući i odredbe o testu razmjernosti usklađene su u procesu tzv. „euroatlantske integracije“ Hrvatske. Konačno, ne treba zanemariti niti domaći politički kontekst, u kojem je protiv vodeće stranke (kao pravne osobe) tada vladajuće koalicije (čiji se dnevni redovi traže) u tijeku sudski postupak upravo uslijed odluka o pronevjeri javnih sredstava donesenih na zatvorenim sjednicama. **Ova je presuda eklatantan primjer kako ZPPI ne ispunjava svoj antikorupcijski potencijal niti nakanu.** Ostaje nam vidjeti kako će i u kojem roku, u ovom predmetu presuditi Ustavni sud RH.



## **5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE**

Ova je analiza pokazala kako pravo na pristup informacijama, kao ustavno pravo ali i kao alat za borbu protiv i suzbijanje korupcije u Hrvatskoj nije zaživjelo. Identificirani problemi polaze već od same definicije pojmova, preko neadekvatne reguliranosti pojedinih pitanja pa sve do neusklađenosti ZPPI-ja s Ustavom RH i Zakonom o tajnosti podataka, po kojemu se informacija uskraćuje.

U provedbenom smislu, problemi se odnose na izrazitu podkapacitiranost i neadekvatne financijske resurse nadležne Agencije za zaštitu osobnih podataka, ali i na ograničenja koja Zakon postavlja u pogledu žalbenih postupaka uslijed uskrate informacija temeljem klasifikacije podataka, bez mehanizama kontrole nad tim postupkom, odnosno uskrate informacija od strane najviših i najmoćnijih tijela javne vlasti u Hrvatskoj. S tim u vezi je i neadekvatna pozicija i ovlasti aktualnog nadzornog tijela, dok sudska praksa pokazuje nerazumijevanje biti samog Zakona i izbjegavanje provedbe testa javnog interesa u slučajevima u kojima je za to nadležan, bilo uslijed nekoherentnosti zakonskih rješenja koja normiraju pravo na pristup informacijama i klasifikaciju podataka, bilo u slučajevima uskrate informacija od strane najviših državnih tijela.

**Kako bi se ZPPI-ju doista pružila mogućnost da postane snažno sredstvo u borbi protiv i suzbijanju korupcije, ali i u izmjeni još uvijek snažno prisutne institucionalne kulture tajnosti, donosimo sljedeće preporuke:**

### **5.1. Unaprjeđenje manjkave regulacije unutar ZPPI**

- 5.1.1. Voditi se načelom otvorenog pristupa podacima;
- 5.1.2. Propisati format objave informacija u elektronskom formatu koji omogućava njihovo lakše ponovno korištenje i obradu, na službenim internetskim stranicama tijela javne vlasti;
- 5.1.3. Redefinirati pojam „informacija“ na način da prenesena informacija osigura prijenos „sadržajne cjeline“ relevantne za korisnikov upit;
- 5.1.4. Preciznije definirati pojam „tijela javne vlasti“ kako bi njime bila obuhvaćena sva tijela koja koriste javne resurse i/ili obavljaju neku javnu funkciju i/ili im je prenesena javna ovlast;
- 5.1.5. Umjesto neučinkovitih Kataloga informacija propisati detaljnije koje informacije tijela trebaju objavljivati aktivnom objavom (čl.20.);
- 5.1.6. Podzakonskim aktom propisati načine i kriterije objave informacija, imajući u vidu načelo otvorenog pristupa podacima i mogućnost ponovnog korištenja informacija;
- 5.1.7. Produljiti rok za dopuni ili ispravak nepotpunog ili nerazumljivog zahtjeva s tri na osam dana;
- 5.1.8. Regulirati pitanje načina ostvarenja prava na informaciju označene kao „poslovna tajna“;
- 5.1.9. Regulirati pitanje pristupa neklasificiranim podacima,
- 5.1.10. Regulirati žalbeni postupak u slučajevima kad tijelo javne vlasti odbije informaciju odgovorom koji ne predstavlja rješenje, odnosno kada tijelo javne vlasti nema ovlasti izdavanja rješenja.

## **5.2. Povećanje ovlasti i osnaživanje pozicije nadzornog tijela**

- 5.2.1. Formiranje novog tijela – neovisnog Povjerenika za informiranje koji bi imao punu nadležnost nad ostvarenjem prava na pristup informacijama i zaštitom osobnih podataka i provedbu testa javnog interesa u svim slučajevima uskrate informacija;
- 5.2.2. Biranje ravnatelja i zamjenika ravnatelja nadzornog tijela 2/3 većinom svih zastupnika, budući da brine o ostvarenju dvaju ustavnih prava;
- 5.2.3. Uvesti obavezu pokretanja prekršajnog postupka po službenoj dužnosti protiv čelnika tijela koje je nezakonito onemogućilo pravo na pristup informaciji ili nije postupilo po nalogu nadležnog tijela;
- 5.2.4. Propisati obaveznu kaznu udaljavanja s dužnosti i odrađivanja društveno korisnog rada za one službenike i dužnosnike koji namjerno krše ustavno pravo na pristup informacijama;
- 5.2.5. Propisati nadležnost nadzornog tijela za donošenje podzakonskih akata relevantnih za provedbu Zakona;
- 5.2.6. Propisati nadležnost nadzornog tijela za provedbu edukacija službenika za informiranje u tijelima javne vlasti na svim razinama.

## **5.3. Osiguranje adekvatne razine resursa za provedbu Zakona**

- 5.3.1. Alocirati adekvatne ljudske, materijalne i financijske resurse nadležnom tijelu za kvalitetan nadzor nad provedbom zakona;
- 5.3.2. Alocirati adekvatne financijske resurse za provedbu edukativnih aktivnosti u tijelima javne vlasti;
- 5.3.3. Alocirati adekvatne financijske resurse za provedbu informativnih kampanja za širu javnost.

## **5.4. Usklađivanje ZPPI s Ustavom RH i ZTP-om**

- 5.4.1. izmijeniti odredbu kojom se uskrata prava na pristup informaciji može temeljiti na činu klasificiranja informacije općim aktom;
- 5.4.2. u ZTP-u propisati proceduru provedbe testa razmjernosti interesa;
- 5.4.3. u ZTP unijeti mehanizme kontrole postupaka klasifikacije podataka;
- 5.4.4. u ZTP uvrstiti sankcije za klasificiranje podataka koji nisu od sigurnosnog interesa za RH;
- 5.4.5. u ZTP-u preciznije definirati na koja „državna tijela“ se odnosi odredba o pravu na klasificiranje oznakom „povjerljivo“ i „ograničeno“;
- 5.4.6. u ZTP-u propisati nadležnost UVNS-a za davanje službene suglasnost na sadržaj Pravilnika o kriterijima i postupcima klasifikacije, kao i suglasnost na odluke o klasificiranju pojedinih podataka;
- 5.4.7. propisati koje je tijelo nadležno za kontrolu klasifikacije oznakom „poslovna tajna“, radi sprječavanja zlouporaba u pravnim osobama u javnom sektoru;
- 5.4.8. propisati nadležnost i osigurati adekvatne ljudske, materijalne i financijske resurse za obuku tijela javne vlasti o primjeni ZTP;
- 5.4.9. u ZTP-u propisati sankcije za neslanje rezultata testa razmjernosti UVNS-u u slučajevima kad vlasnik podatka odlučuje po zahtjevu za pristupom klasificiranom podatku ili informaciji (čl. 16);
- 5.4.10. u ZTP-u precizirati je li i u kojim slučajevima mišljenje UNVS-a u vezi čl. 16 obvezujuće;
- 5.4.11. u ZTP-u definirati proceduru i rok za provedbu testa razmjernosti, na način da rokovi budu usklađeni s rokovima iz ZPPI;