



**ANALIZA SLUŽBENOG IZVJEŠĆA O PROVEDBI
ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA (ZPPI)
za 2009. godinu**

1. Smanjuje se broj tijela javne vlasti koja dostavljaju podatke o provedbi ZPPI – nadzor i ukupna ocjena nemogući!

Popis tijela javne vlasti za 2009. godinu nabraja gotovo 4000 različitih tijela javne vlasti, grupiranih u nekoliko kategorija.¹ Službeno Izvješće za 2009. godinu navodi kako je **samo 688 tijela javne vlasti poštovalo zakonsku odredbu i dostavilo podatke o provedbi ZPPI** Ministarstvu uprave. U odnosu na 2008. godinu, to je manji broj tijela, s obzirom da je **u 2008. godini 748 tijela javne vlasti dostavilo svoje podatke** tadašnjem Središnjem državnom uredu za upravu. **Dakle, službeno Izvješće temelji se na podacima dostavljenim od manje od ¼ tijela. Posebno je zabrinjavajuće da tijela koja nisu poslala svoje podatke uključuju i županije, gradove i općine².** Nereprezentativnost broja tijela koja su poslala podatke o provedbi ZPPI i smanjenje njihovog broja navodi na zaključak da je **nadzor nad provedbom ZPPI u Republici Hrvatskoj otežan te da nije moguće dati ukupnu ocjenu o provedbi ZPPI** s obzirom na veliki broj tijela javne vlasti koji se oglušio na podsjetnik Ministarstva uprave o dostavljanju podataka. Nije stoga jasno **na temelju čega Ministarstvo uprave daje ukupnu (pozitivnu) ocjenu provedbe zakona.**

2. Službeno Izvješće je poboljšano u odnosu na 2008. godinu u pogledu navođenja metodologije i izvora podataka no neki dijelovi i dalje nekonzistentni i nepotpuni.

Izvješće Ministarstva uprave **poboljšano je navođenjem metodologije prikupljanja podataka i pitanjima** na koja su tijela javne vlasti bila dužna odgovoriti. Informacije su u većoj mjeri strukturirane i jednako prikazane a Izvješće sadrži **dodatna poglavlja o primjerima dobre prakse te o poteškoćama u primjeni ZPPI kao i preporukama za daljnje unaprjeđenje ZPPI.**

¹ Izvor: Popis tijela javne vlasti za 2009. godinu, službene internet stranice Vlade Republike Hrvatske, ministarstava, Državnog odvjetništva republike hrvatske i javnih službi.

² Podatke su dostavili samo 7 županija, 90 gradova i 215 općina, sukladno službenom Izvješću.

Međutim, **Izvjješće je još uvijek djelomično nepregledno**, posebice prilikom zbirnog navođenja tijela javne vlasti. Za sva takva tijela (npr. gradovi, središnji uredi, općinski sudovi i sl.) trebalo bi navesti koliko ih ima i koliko je njih dostavilo Izvjješće kako bi se mogla dobiti potpunija slika o provedbi ZPPI.³ **Bez navođenja ovih potpunih podataka dobiva se tendenciozan prikaz provedbe ZPPI u pozitivnom svjetlu**, unatoč nepotpunim pokazateljima. Osim toga, u završnim zbirnim tablicama o broju zaprimljenih zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama od 2004. – 2009. godine **izostavljena su dva bitna podatka**: broj tijela javnih vlasti koja su u svakoj godini dostavila podatke o provedbi ZPPI, te činjenica da se nakon 2004. godine ZPPI zahtjevom smatra samo onaj u kojem se građani izričito pozivaju na sam Zakon, a ne i svi ostali zahtjevi za informacijom. Navedeni podaci bitno utječu na ocjenu stanja primjene ZPPI u komparativnom smislu.

Dodatno, **i dalje nisu poznati kriteriji za isticanje pojedinačnih slučajeva i zahtjeva za provedbu ZPPI u pojedinim tijelima**. Radi poštivanja stručne metodologije, potrebno je naglasiti koji su kriteriji za odabir i prikaz slučajeva (da li se radi o isticanju pozitivne prakse, problema, neutemeljenih zahtjeva ovlaštenika, pogrešne primjene prava, kvalitetnog objašnjenja tijela, i sl.). Na taj način, službeno Izvjješće **poslužilo bi kao materijal za učenje** i podsjetnik tijelima javne vlasti, dok je postojeće nabranje slučajeva bez reda i djeluje besmisleno.

Nadalje, Ministarstvo uprave i tijela javne vlasti i dalje slijede **nedopustivu praksu da se zahtjevi rješavaju po ZPPI postupku samo onim pravnim i fizičkim osobama koje se u svojim zahtjevima izričito pozivaju na taj Zakon**. Ostali zahtjevi ne računaju se, niti se obrađuju sukladno ZPPI-u, niti se ubrajaju u konačan godišnji broj ZPPI zahtjeva. Ovo je izričita uputa Ministarstva uprave svim tijelima javne vlasti koja je na snazi već nekoliko godina, a ostaje **nejasno zašto građani ne mogu ostvariti svoje pravo na informaciju sukladno ZPPI-ju** (koji garantira kraće rokove i pravo žalbe), ukoliko izričito ne napišu da se pozivaju na taj Zakon. Znači li to da oni građani koji ne znaju da postoji Zakon o pravu na pristup informacijama, ne mogu ostvariti svoje građansko pravo na pristup informaciji u roku od 15 dana?

S obzirom da se Vlada RH nikad **nije potrudila informirati i educirati građane** o ovom Zakonu, a isti problem ističe i Ministarstvo uprave u svojoj Ocjeni stanja u službenom Izvjješću⁴, **nejasno je zbog čega Ministarstvo uprave smatra da bi građani trebali znati da se moraju pozivati na isti radi dobivanja informacija**.

Stoga se **oštro protivimo tumačenju za izričito pozivanje na ZPPI, jer** građani ne moraju točno znati nazive propisa koji im daju neko pravo da bi ga mogli ostvariti.

3. Izvjješće sadrži nepotpune i netočne podatke koje su poslala pojedina tijela javne vlasti.

Posljednje godišnje istraživanje GONG-a za 2009. godinu, kao i ona iz prethodnih godina, pokazalo je da se na manje od 50% upita javnim tijelima odgovor dobiva na vrijeme i sukladno Zakonu, a često su odgovori samo formalni i ne sadržavaju potpune odgovore. Dodatno, službeno Izvjješće sadrži **netočne podatke**, s obzirom da GONG

³ Primjerice, navodi se da su središnji državni uredi dobili određeni broj zahtjeva, međutim, nigdje nije spomenuto koliko ima državnih ureda ukupno i koliki ih je dostavilo podatke.

⁴ Stranica 59. Izvjješća.

posjeduje dokumentirane zahtjeve tijelima javne vlasti u sklopu svog godišnjeg istraživanja za 2009. godinu te odgovore tijela. Primjerice, Vlada Republike Hrvatske netočno je prikazala podatke o zahtjevima, jer u Izvješću navodi kako su 22 zahtjeva prihvaćena a 10 ustupljenih. Međutim, dokumentirani zahtjevi i žalbe GONG-a Vladi Republike Hrvatske u kojima se traži objava dnevnih redova sa zatvorenih sjednica vlade u svibnju 2009. godine su svi odbijeni, stoga je nejasno zašto navedeni zahtjevi nisu uvršteni u Izvješće. Zatim, Izvješće navodi da su u 2009. godini Središnji državni uredi primili 11 zahtjeva, a svih 11 primio je samo Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. GONG posjeduje dokumentaciju da su još dva središnja državna ureda zaprimila zahtjeve da je na jedan odgovoreno u roku (Središnji državni ured za e-Hrvatsku) a na drugi odgovoreno izvan zakonskog roka (Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije). Dodatno, službeno izvješće navodi kako je Državni zavod za statistiku primio 4 zahtjeva no ne i kako su zahtjevi riješeni. GONG posjeduje dokumentaciju o zahtjevu navedenom zavodu na koji je odgovoreno tek nakon žalbe, dakle izvan roka. Konačno, u Izvješću su navedene Hrvatske ceste i Hrvatske autoceste (zajedno) da su zaprimile 8 zahtjeva i da su svi prihvaćeni i riješeni u zakonski propisanom roku. Međutim, prema dokumentaciji GONG-a, HC Ispostava Zadar i HAC nisu dostavili odgovore na zahtjeve već tek nakon žalbe i požurnice, dakle potpuno izvan zakonskih rokova.

4. Neka tijela javne vlasti ne razumiju što je pravo na pristup informacijama.

Više je nego razvidno iz primjera navedenih u službenom Izvješću da neka tijela javne vlasti ne znaju i ne razumiju što je pravo na pristup informacijama niti informacija. Primjerice, prisustvovanje građana javnim sjednicama lokalnih predstavničkih tijela nije informacija sukladno ZPPI, već javnost rada lokalne i područne (regionalne) samouprave sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.⁵ Nadalje, sama preslika nekog izvješća tijela javne vlasti koje nije označeno kao tajno jest dostupna informacija, a podnositelj zahtjeva ne mora znati koje točno informacije sadrži takvo izvješće i pozivati se na njih u svom zahtjevu.⁶ Takve primjere službeno Izvješće Ministarstva uprave trebalo bi detektirati i navesti kao lošu praksu suprotnu ZPPI, kako bi dodatno educiralo tijela javne vlasti.

5. Postupak i zaštita prava građana pred Upravnim sudom komplicirani su i ne predstavljaju adekvatnu razinu mogućnosti pristupa informacijama.

Izvješće navodi da je Upravni sud tijekom 2009. godine zaprimio 81 novu tužbu vezano za ZPPI, a njih 38 ostalo je neriješeno iz 2008. godine. Od 81 riješenih tužbi u 2009. godini, 20 je uvaženo, 22 su odbijene što znači da su postojali sadržajni razlozi za odbijanje tužbi, no 36 tužbi je odbačeno.⁷ To znači da većina tužbi građana nije uspjela iz formalnih razloga te potvrđuje nalaze istraživanja GONG-a o kompliciranoj i formalističkoj proceduri zaštite prava koja ne služi svrsi. Znakovito je da se broj tužbi Upravnom sudu godinama povećava, što pokazuje da postoji sve veća potreba za zaštitom prava na pristup informacijama.

⁵ Stranica 44. Izvješća, općina Gradina.

⁶ Stranica 45. Izvješća, općina Fužine.

⁷ Strana 34. Izvješća.

Postupak zaštite prava na pristup informacijama kompliciran i nedostupan građanima koji nemaju podršku odvjetnika ili pravnika. Dodatno, ponovo se pokazuje **potreba za neovisnim tijelom** koje bi rješavalo žalbe građana u sadržajnom smislu, ocjenjujući ima li osnove za objavu informacija (test javnog interesa) te krši li pojedino tijelo Zakon, odnosno pravo na informaciju.

6. Ocjena stanja trebala bi sadržavati i usporedbu s novim međunarodnim standardom – Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima.

S obzirom da je još krajem 2008. godine usvojena prva na svijetu **Konvencija o pravu na pristup službenim dokumentima od strane Vijeća Europe**, a koja postavlja minimalne standarde koje bi trebale poštivati sve države članice Vijeća Europe vezano za pravo na pristup informacijama, bilo bi korisno da se službeno Izvješće osvrne i na **usporedbu hrvatskog zakonodavstva sa standardima postavljenim u Konvenciji**. Primjerice, hrvatski ZPPI trenutno ne zadovoljava tri od šest minimalnih standarda Konvencije. Naime, **tijela javne vlasti u Hrvatskoj mogu naplaćivati upravnu pristojbu po svakom zahtjevu za pristup informacijama, neovisno o načinu dostavljanja informacije** (dakle, i za osobni uvid u dokumente), **što je suprotno Konvenciji**. Dodatno, **u ZPPI nije predviđen test javnog interesa i test proporcionalnosti koji propisuje Konvencija**. Osim toga, postupak žalbe i tužbe Upravnom sudu za građane je dugotrajan (ukupno trajanje je u prosjeku 6-8 mjeseci), a u slučaju negativnog rješenja građani moraju platiti 1000 kuna sudskih troškova, dok **Konvencija navodi da podnositelji zahtjeva imaju pravo na brz i jeftin postupak žalbe**, a moraju imati pravo obratiti se sudu ili drugom nezavisnom tijelu.

Dodatno, Konvencija je stupila na snagu tijekom 2009. godine no Hrvatska još uvijek nije ratificirala Konvenciju.