

Prijedlog za razmatranje noveliranja Zakona o pravu na pristup informacijama

Temeljem članka 35. stavka 3. podstavka 7. ZPPI-ja Povjerenik je ovlašten za iniciranje donošenja ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Kako je već u Godišnjem izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2018. naglašeno da je višegodišnja primjena Zakona od strane tijela javne vlasti, Povjerenika i Visokog upravnog suda RH ukazala na određene slabosti postojećeg normativnog okvira, koje zahtijevaju jasnije i preciznije reguliranje pojedinih pitanja, tako u nastavku dajemo precizniju analizu potrebnih intervencija u zakonski tekst.

Usvajanje izmjena ZPPI-ja je nužno radi povećanja stupnja njegove primjene, otklanjanja evidentnih prepreka u efikasnijem ostvarivanju prava, prvenstveno onih koje ne osiguravaju pravnu zaštitu korisniku, koje se odnose na izvršenje odluka Povjerenika, ali i radi unapređenja proaktivnog objavljivanja informacija, veće transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti i osnaživanje antikorupcijskog potencijala ovog zakona.

U nastavku ukazujemo na najvažnije izmjene usvajanjem kojih bi se, po ocjeni Povjerenika i Ureda povjerenika, u dobroj mjeri otklonili nedostaci i nepravilnosti u provedbi Zakona.

1. Redefiniranje obveze proaktivne objave informacija

Postojeći Zakon vrlo široko definira tijela javne vlasti obuhvaćajući više kategorija tijela: od državnih, preko JLP(R)S, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti ili obavljaju javnu službu ili su u vlasništvu RH ili lokalnih jedinica, što ne smatramo spornim. Međutim, ZPPI radi naglašene transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, propisuje niz obveza koje su jednake za sve kategorije tijela, ne radeći distinkciju po sadržaju, opsegu i razini ovlasti tijela, učešću javnih sredstava i sl. Tako se obveze primjerice komunalnog poduzeća, ustanove, ili stanice za tehnički pregled vozila, jednako odnose na njihovu cjelokupnu djelatnost i cjelokupnu imovinu, što znači i za onaj dio djelatnosti ili sredstava koja ostvaruju na tržištu.

Važeći Zakon je koncepcijski utemeljen na proaktivnoj, samoinicijativnoj objavi informacija tijela, stoga obuhvat tijela i njihove jednake obveze očekivano najviše dolaze do izražaja upravo kod određivanja informacija koje su tijela dužna proaktivno objaviti. Evaluacijom dosadašnje provedbe proaktivne objave informacija, utvrđeno je da sve propisane informacije nisu jednako primjenjive na sva tijela. Valjalo bi raspraviti treba li obveze tijela precizirati i diferencirati po kategorijama, tako da tijela unaprijed znaju koje su njihove obveze, bez „vaganja“ je li na njih nešto primjenjivo ili ne.

Radi svrhovite primjene Zakona predlaže se redefinirati, odnosno precizirati pojedine zakonske obveze (primjerice, vezano uz javnost rada, objavu pojedinih informacija i dr., kao i preciziranje što se smatra raspolaganjem javnim sredstvima), prema pojedinim kategorijama tijela javne vlasti.

2. Donošenje rješenja (ne obavijesti) kad se zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama

Zakonsku mogućnost odlučivanja o zahtjevu, putem obavijesti da se nešto ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, bez obveze donošenja upravnog akta, prekomjerno se koristi. Radi

promjene stajališta Visokog upravnog suda RH vezanog uz interpretaciju odredbe 155. i 156 ZUP-a u kontekstu slanja obavijesti korisnicima i mogućnosti pravne zaštite korisnika (korisnici više nemaju mogućnost podnošenja prigovora), predlaže se donošenje rješenja o odbacivanju zahtjeva u slučajevima kad tijelo ocijeni da se podneseni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama.

3. Dodatno i preciznije urediti postupak savjetovanja s javnošću

Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa, kao i provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju općih akata, odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba (JLP(R)S i pravne osobe s javnim ovlastima), podigla je ljestvicu moguće participacije građana u kreiranju javnih politika, kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini. Stoga ovaj institut valja i dalje jačati preciziranjem trajanja savjetovanja, vremenskim preciziranjem obveze objave izvješća o provedenom savjetovanju, kao i stvaranjem pretpostavki za provedbu savjetovanja s javnošću za odluke koje se donose na lokalnoj razini putem centraliziranog portala kakav postoji na središnjoj državnoj razini. S obzirom na to da tijela nerijetko izbjegavaju provedbu savjetovanja ili skraćuju rok provedbe zbog "opravdanih razloga", držimo važnim propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja ili skraćivanja roka za njegovu provedbu.

4. Propisati vođenje jedinstvenog e-upisnika o rješavanju zahtjeva od strane tijela javne vlasti

Podnošenje Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja je zahtjevna zadaća kako za tijela javne vlasti, tako i za Ured povjerenika. Podaci koje tijela dostave nisu provjerljivi (osim kod najekstremnijih slučajeva kada se u dogovoru s tijelom revidiraju podaci), a u pojedinim slučajevima je Ureda povjerenika očito da podaci ne mogu biti točni. Stoga je potrebno izmijeniti odredbe o načinu izvješćivanja i propisati vođenje jedinstvenog e-službenog upisnika, kojim će se tijelima omogućiti evidentiranje zahtjeva za pristup informacijama po zadanim fazama i sadržajima unosa, a povlačenje podataka od strane Ureda povjerenika za potrebe izrade godišnjeg izvješća će biti automatizirano, uz mogućnost kontinuiranog uvida Ureda povjerenika u službeni upisnik i preuzimanja podataka tijekom cijele godine. Time se postiže dobivanje vjerodostojnih podataka te mogućnost izrade puno preciznijih analiza od strane Ureda povjerenika, znanstvenika i zainteresirane stručne javnosti.

5. Preciznije određivanje odgovornosti čelnika tijela javne vlasti/službenika za pristup informacijama

Službenici za informiranje tijela javne vlasti opravdano su ukazivali na zakonsku formulaciju „odgovorne osobe“ koja, neovisno o postojećoj pozitivno-pravnoj praksi i smatranju čelnika tijela odgovornom osobom za zakonitost rada tijela pa i provedbu ZPPI-ja, ostavlja dovoljno prostora za izbjegavanje odgovornosti čelnika tijela. Stoga smatramo da je potrebno jasno precizirati odgovornost čelnika tijela za pristup informacijama, kao i službenika za informiranje. Isto se može postići jasnim razgraničenjem uloge (odgovornosti) službenika za informiranje i čelnika tijela, ali i preciznim reguliranjem odnosa službenika za informiranje i ostalih zaposlenika koji trebaju pridonositi pravilnoj primjeni ZPPI-ja, uz naglašavanje koordinativne uloge službenika za informiranje, kao i osiguranjem primjerene zaštite službenika za informiranje.

6. Izravno sankcioniranje tijela javne vlasti i odgovorne osobe tijela radi nepostupanja po Zakonu

Jedna od prepreka efikasnom ostvarivanju prava na pristup informacijama je postojeći sustav sankcioniranja koji se temelji isključivo na primjeni Prekršajnog zakona. Sustav sankcioniranja zasigurno bi bio puno učinkovitiji propisivanjem mogućnosti izricanja izravnih upravnih mjera tijelima i odgovornim osobama tijela koja ne izvršavaju pravomoćna rješenja povjerenika ili nepostupaju po nalogima Povjerenika, njegovih inspektora ili drugih ovlaštenih službenika Ureda povjerenika.

7. Institut izvršavanja pravomoćnih rješenja o pristup informacijama učiniti efikasnijim

S obzirom na postojeće odredbe ZUP-a o izvršenju rješenja od strane prvostupanjskih tijela državne uprave nadležnih za poslove opće uprave, a imajući u vidu stav Visokog upravnog suda RH da rješenja o nalažanju nisu pogodna za izvršenje prema odredbama ZUP-a, valjalo bi raspraviti o mogućnosti izvršavanja pravomoćnih rješenja Povjerenika propisivanjem nadležnog tijela za izvršenje u ZPPI-ju (jedna od solucija je i davanje ovlasti Povjereniku za izvršavanje pravomoćnih rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže omogućavanje pristupa određenim informacijama).

8. Preispitati nazivlje "povjerenik za informiranje" i "službenik za informiranje"

Dosadašnja praksa provedbe Zakona, ukazuje na nerazumijevanje i nesnalaženja s nazivljem „službenik za informiranje“ i „povjerenik za informiranje“. Naime, nazivi se povezuju s informiranjem kao djelatnošću, a ne sa specijaliziranim područjem – pravom na pristup informacijama tijela javne vlasti. Nazivlje je neprecizno i u odnosu na ustavnu definiciju „omogućavanja prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti“. Stoga se čini potrebnim da se ono učini prepoznatljivijim i razumljivijim, a samim time i povezanijim sa prirodom ovog instituta. Mogući prijedlozi su: „povjerenik za pristup informacijama (tijela javne vlasti)“; „službenik za pristup informacijama“ ili slično.

9. Obveza transpozicije Direktive EU u Zakon

Obzirom na obvezu transpozicije Direktive o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora do 21. srpnja 2021., Povjerenik je inicijalno upoznao Ministarstvo uprave – nositelja izrade nacrtu Zakona, s potrebnim izmjenama ZPPI-ja vezanim uz preuzimanje Direktive, s ciljem ublažavanja prepreka za ponovnu uporabu te izrazio spremnost sudjelovanja u radnoj grupi koja će pripremiti ovu i druge potrebne novele Zakona.

Ostale preporuke

Višegodišnja primjena ZPPI-ja i dalje ukazuje i na neusklađenost šireg nacionalnog normativnog okvira povezanog s pravom na pristup informacijama, stoga se i u ovom izvješću predlaže intervenirati u propise povezane s pravom na pristup informacijama, a osobito:

- modernizirati Zakon o medijima, posebno s motrišta osiguranja veće dostupnosti informacija za novinare

- donijeti suvremeni zakon kojim će se urediti pitanje poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka.

U odnosu na međunarodne dokumente i dalje se predlaže pokretanje postupka pristupanja Protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.

Zaključno, sustavnom realizacijom novih, kao i redefiniranih prioriteta djelovanja te usvajanjem prijedloga i preporuka za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti zasigurno će se osigurati stalni rast razine provedbe Zakona, a time i ispunjenje njegove svrhe – što šire dostupnosti informacija od javnog interesa koje su u posjedu tijela javne vlasti.

