

Kako se formalno usklađivanje s europskom direktivom pokušava zloupotrijebiti u svrhu ograničavanja prava na pristup informacijama

Na dnevnom redu Hrvatskog sabora našao se Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, s ciljem njegovog usklađivanja s Europskom direktivom 2013/37/EU kojom se uređuju pitanja korištenja informacija javnog sektora na način da se osigura stvaranje proizvoda temeljenih na informacijama javne uprave, olakša prekogranično korištenje informacija i omogući nadmetanje na europskom tržištu. Međutim, sudeći prema prijedlogu Zakona koji će se pred Saborom raspraviti u prvom čitanju tijekom aktualne sjednice, ovaj se naoko tehnički postupak pokušava iskoristiti kako bi se ustavno pravo građana na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti ograničilo, te smanjile ovlasti Povjerenice za informiranje. **Pritom, javnost se na navedene iznimno sporne odredbe nije imala prilike očitovati jer su sve unesene u prijedlog izmjena Zakona nakon što je on prošao proceduru savjetovanja.**

Od zastupnica i zastupnika u Hrvatskom saboru tražimo da:

- odbace kršenje ustavnih načela dajući prednost podzakonskim aktima nad temeljnim zakonom
- postupke savjetovanja sa zainteresiranom javnošću osnaže umjesto njihovog svođenja na administrativnu formalnost
- odbace manipulaciju propisivanjem objave samo dijela podataka o postupcima javne nabave
- odbace uvođenje dvaju novih iznimki od ZPPI koji će nepotrebno usporiti ostvarivanje ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama

U nastavku teksta GONG donosi **sažetu analizu predloženih odredbi koje smatramo pogubnima i u direktnoj suprotnosti cilju i svrsi Zakona – podizanje transparentnosti i otvorenosti rada javnih tijela s ciljem prevencije korupcije i izgradnje povjerenja javnosti u njihov rad.**

Kršenje ustavnih načela i ustavnog prava građana

Alternativni prijedlog čl. 1 st. 3 **u potpunosti derogira sam Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) i u praksi će onemogućiti ostvarivanje ustavnog prava na informaciju.** Naime, predviđeno je izuzeće primjene ZPPI u svim slučajevima kada se pristup informaciji uređuje **bilo kojim drugim propisom** (zakonima, pravilnicima, statutima i sličnim dokumentima nižeg reda). Ovakva formulacija dovodi do toga da se zaštita prava izmiče iz Zakonom o pravu na pristup informacijama uspostavljenog sustava nadzora putem

Povjerenika za informiranje te Visokog upravnog suda. Također se omogućava pravna nelogičnost i ozakonjenje protuustavne odredbe da se propisima nižeg reda - **podzakonskim aktima - daje prednost nad temeljnim Zakonom kojim se uređuje ustavno pravo građana na pristup informacijama**, što bi predstavljalo kršenje čl. 5 Ustava RH koji određuje da svi zakoni moraju biti u skladu s Ustavom.

Osim toga, predloženo rješenje otvara prostor za tip manipulacija i zloupotreba kojima smo u Hrvatskoj već svjedočili¹, te zbog kojih se 2013. godine uopće i donosio potpuno nov Zakon o pravu na pristup informacijama. Alternativni prijedlog čl. 1. nije samo puki korak ili dva unatrag, već **ozbiljno prijeti urušavanjem tek nedavno uspostavljenog sustava** ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Predložena je **odredba još opasnija sagledamo li je u kontekstu predložene izmjene čl. 11., st. 1. kojim se isključuje obaveza provedbe savjetovanja za podzakonske akte**, te u svjetlu saznanja kako u RH u potpunosti **izostaje kontrola nad zakonitošću podzakonskih akata** kojima tijela definiraju koje podatke smatraju potrebnim klasificirati određenim stupnjem tajnosti ili pak primijeniti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka koje se odnose na poslovnu tajnu².

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću kao nužno zlo

Predložene izmjene čl. 11. ukidaju obvezu savjetovanja za podzakonske akte, dok za opće akte razdoblje savjetovanja skraćuju na 15 dana. Osim toga, te ne nalažu druge oblike savjetovanja osim internetskog. **Stoga zaključujemo da predlagatelj savjetovanje sa zainteresiranom javnošću shvaća kao administrativnu prepreku u zakonodavnom postupku, umjesto kao priliku za unaprjeđenje predloženih rješenja, povećanje otvorenosti procesa donošenja odluka, uključenje građana, te izgradnju povjerenja javnosti. O tome svjedoči i trenutak u kojem su se sporne odredbe našle u prijedlogu izmjena – nakon provedenog savjetovanja i neovisno o dostavljenim komentarima zainteresirane javnosti.**

Izrazito je zabrinjavajući prijedlog ukidanja savjetovanja za podzakonske akte, budući da se najčešće tek u njima razrađuju mehanizmi provedbe zakona te upravo oni predstavljaju točku u kojoj zainteresirana javnost i korisnici mogu dati utemeljene primjedbe na efikasnost i učinkovitost predloženih rješenja. Ovakvo rješenje predstavlja velik korak unatrag u odnosu na postignuti napredak u transparentnost jer su podzakonski propisi i akti predviđeni za savjetovanja kako važećim člankom 11. Zakona tako i Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata koji je Vlada donijela još 2009. godine.³ Ujedno, Izvješće Vladinog Ureda za udruge o savjetovanjima provedenima tijekom 2014. pokazuje da se savjetovanja najviše provode

¹ Poput, na primjer, slučaja Pravilnika o poslovnoj tajni Vodovoda d.o.o. Zadar koji je svoje cjelokupno godišnje izvješće o radu proglasio poslovnom tajnom

² GONG (2012). 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. Dostupno na <http://www.gong.hr/media/uploads/dokumenti/20120927Ustavnopravonainformacijeuinstitucionalnojkulturitajnosti-oksimoronilimogunostpolicyanaliza.pdf>

³ NN 140/09

upravo u odnosu na pravilnike i druge podzakonske akte – od 544 provedena savjetovanja, 291 se odnosilo na pravilnike, dakle 53,5%.⁴

Osim toga, tijelima javne vlasti nalaže se provedba savjetovanja samo putem Interneta, ne uzimajući u obzir neravnomjernu regionalnu razvijenost Hrvatske, te s njom u vezi neravnomjernu dostupnost Interneta. Dodatno, predložena odredba ne uzima u obzir niti nižu razinu internetske pismenosti stanovništva starije dobi, koje se ovom odredbom neravnopravno isključuje iz postupaka savjetovanja. Stoga predlažemo da se u čl. 11 st. 2 definiraju i drugi prikladni oblici savjetovanja „licem u lice“ (tribine, zborovi građana, javna predstavljanja, i sl.), kako bi se osim premošćivanja *digitalnog rascjepa* omogućila i strukturiranija javna rasprava o osjetljivim temama i onima od velikog interesa javnosti.

Kome smeta Registar ugovora o javnoj nabavi?

U odnosu na ZPPI kao jedan od ključnih alata za prevenciju korupcije, **smatramo pogubnim predložene izmjene čl. 10, st. 9, kojim se, objava podataka o javnoj nabavi ograničava samo na one podatke koji nisu dostupni na stranicama Elektroničkog oglasnika javne nabave (EOJN) Republike Hrvatske.** Naime, Elektronički oglasnik javne nabave kreiran je prvenstveno za olakšavanje pristupa podacima o javnoj nabavi za ponuditelje, te je u tom smislu i njegovo sučelje prilagođeno upravo toj svrsi, što ga čini nepreglednim i nerazumljivim „običnim“ građanima. Nadalje, javno dostupan i besplatan dio Elektroničkog oglasnika javne nabave daje samo osnovne podatke o predmetu nabave i odabranom ponuditelju te cijeni, dok je za sve detaljnije informacije potrebno uplatiti minimalan iznos od 1.275,00 kn. U svrhu prevencije korupcije i olakšavanja građanske i medijske kontrole nad postupcima javne nabave, smatramo da je čl. 10., st.9. potrebno definirati na način kako je i bilo predviđeno u tekstu upućenom u javnu raspravu, bez spomena EOJN, a sukladno važećim propisima o javnoj nabavi.

Predložene izmjene čl. 10. st 9. nisu u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi koji izričito propisuje obvezu tijela javnih vlasti da Registar ugovora o javnoj nabavi objavljuju na službenim Internet stranicama. Smatramo da je objava i redovito ažuriranje Registra sklopljenih ugovora o javnoj nabavi, sa svim podacima predviđenima Registrom i to na stranicama samih tijela javne vlasti jedan od ključnih načina prevencije korupcije i građanske kontrole nad tim postupcima u svim sredinama. Osim toga, predložene odredbe nisu usklađene ni sa Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. koju je Sabor nedavno usvojio uz široku političku podršku, a koja za cilj ima poboljšanje provedbe postojećih pravila transparentnosti vezanih uz postupke javne nabave.

Dvije nove iznimke – dodatno usporavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama i nepotrebno opterećenje ograničenih resursa Ureda Povjerenice

Predložene izmjene čl. 15. st. 4 kojim se propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade nisu u skladu s presudom Suda pravde EU (ECJ) , koji je u istovjetnom postupku o odnosu na EU institucije zabranio „opću iznimku“ te presudio da je u svakom konkretnom slučaju nužno dokazati kriterije, i dobro obrazložiti na koji način bi objava informacije narušila proces donošenja odluke⁵. Dakle, ECJ

⁴ <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//Sjednice/2015/216%20sjednica%20Vlade//216%20-%208.pdf>

⁵ http://avada.access-info.org/wp-content/uploads/JUDGMENT_OF_THE_COURT.pdf

je odbio argumente koji se navode u prijedlogu izmjena ZPPI, a odnose se na općenitu iznimku. Ukoliko ovakva odredba ostane, za očekivati je povećanje broja pritužbi Povjerenici za informiranje, koja uslijed svojih ionako ograničenih ljudskih i financijskih kapaciteta, već ne stiže u razumnom roku riješiti postojeće žalbe⁶. U takvim će okolnostima ustavno pravo na informaciju biti u praksi sve manje ostvarivo.

Isti će negativan učinak po ustavno pravo građana imati i predložena izmjena čl. 23., st. 1, uvođenjem točke 6, a koja se odnosi na odbijanje tzv. „šikanoznih zahtjeva“ koji navodno imaju za cilj otežali ili onemogućili rad tijela javne vlasti. S obzirom da **predložena izmjena ostavlja puno prostora za arbitrarnost u odlučivanju oko toga što predstavlja „šikanozni zahtjev“ kao najjednostavnije rješenje predlaže se javna objava, putem Interneta, onih informacija za koje pristižu višestruki zahtjevi**. Na taj način tijelo bi samo jednom trebalo odgovoriti na zahtjev, a sve ostale zahtjeve uputiti na mjesto na kojem je informacija objavljena. Istovremeno, ovakvim postupkom spriječilo bi se i „zatrpavanje“ ureda Povjerenice žalbama zbog odbijanja takvih zahtjeva, koji bi povećali kako broj podnesenih, tako i broj neriješenih žalbi. Ovdje smatramo potrebnim naglasiti i iskustvo susjedne Slovenije, koje je pokazalo da je slovenski povjerenik za informacije u svega tri od 20 slučajeva riješio kako se radilo o „šikanoznom zahtjevu“, dok je za sve ostale koje je takvima proglasilo neko tijelo javne vlasti utvrdio kako se radilo o opravdanom zahtjevu za pristup informacijama i neosnovanom odbijanju pružanja informacije od strane tijela javne vlasti.

S obzirom na sve izneseno predložemo Hrvatskom saboru da tekst Zakona vrati predlagatelju na doradu kojom će se osigurati ostvarenje ustavnog prava građana na informaciju i to:

- Odbacivanjem alternativnog prijedloga čl. 1 st. 3 kojim se drugim propisima (između ostalog i podzakonskim aktima) daje prednost nad temeljnim Zakonom kojim se uređuje ustavno pravo građana na pristup informacijama
- Odbacivanjem prijedloga izuzimanja obaveze provedbe postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za podzakonske akte i uvrštavanjem podzakonskih propisa i akata u stavak 2., kao što je to u važećem članku 11.
- Doradom čl. 11 st. 2 na način da se osim internetskih savjetovanja zakonom definiraju i propišu i drugi prikladni oblici savjetovanja „licem u lice“ (tribine, zborovi građana, javna predstavljanja, i sl.).
- Odbacivanjem, nakon savjetovanja, unesenog ograničenja na objavu samo onih podataka vezanih za javnu nabavu koji nisu objavljeni u EOJN te jasnim propisivanjem obaveze objave cjelovitih podataka o javnoj nabavi sukladno Zakonu o javnoj nabavi i propisanom sadržaju Registra ugovora o javnoj nabavi
- Odbacivanjem predloženog općeg ograničavanja pristupa informacijama u postupku izrade
- Rješavanje problema arbitrarne ocjene o tzv. „šikanoznim zahtjevima“ na način da se propiše obaveza objavljivanjem na Internetu informacije za koju su pristigli učestali zahtjevi za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva ili kojima se traži velik broj informacija

⁶ Izvješće o provedbi ZPPI za 2014. godinu, str. 67, dostupno na <http://www.pristupinfo.hr/izvjesce-o-provedbi-zakona-o-pravu-na-pristup-informacijama-za-2014/>