



ZAKON O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

PRIMJENA ANALIZE JAVNIH POLITIKA
U RADOVIMA STUDENATA
FAKULTETA POLITIČKIH ZNANOSTI





**ZAKON O PRAVU
NA PRISTUP
INFORMACIJAMA
U REPUBLICI HRVATSKOJ:
PRIMJENA ANALIZE JAVNIH POLITIKA
U RADOVIMA STUDENATA FAKULTETA
POLITIČKIH ZNANOSTI**

**Izdavač:**

Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj – DIM
www.dimonline.hr

Za izdavača:

Martina Stažnik

Tekstove pripremile i uredile:

Anka Kekez, DIM
Ana Petek, FPZ

Recenzenti:

prof. dr. sc. Zdravko Petak
mr. sc. Suzana Kunac

Lektura:

mr. sc. Milvia Gulešić Machata

Dizajn i tisak: BESTIAS**Studenti 3. godine studija politologije, akademske godine 2006/07, Fakulteta političkih znanosti:**

Natalija Akmadža, Marina Borić, Ana Borovac, Matija Brlek, Magdalena Brlić, Matija Brodar, Maja Bunjevac, Katarina Dabo, Ivana Didak, Ana Đukić, Jelena Filipović, Hrvoje Grancaric, Maja Horvat, Vedrana Horvat, Vanja Ivošević, Ivan Jović, Vinija Kolumbić, Tena Kozić, Vinko Lozančić, Magdalena Majstorović, Ana Marić, Tihana Marić, Sanja Matotan, Ivan Mazal, Petra Medimurec, Federica Mendizza, Tomislav Pavlečić, Štefica Pavlek, Maja Pavlinušić, Darjan Perić, Oriana Polovina, Srđan Puhalo, Antea Radić, Goran Radovanović, Tomislav Sever, Krunoslav Stažić, Mate Svalina, Marin Šarlija, Ivan Škurina, Tin Šoštariko, Tonči Talaja, Silvana Tramošljanin, Zrino Tvorek, Ana Vuger, Ksenija Wasserbauer.

Publikacija "Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj – primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti" objavljena je u sklopu projekta Udruge za građansko obrazovanje i društveni razvoj – DIM "**Učimo sa zajednicom – uvođenje metode service-learning u formalno obrazovanje kao inovativne metode učenja u praksi za korist zajednice**" koji je proveden u suradnji s Fakultetom političkih znanosti u Zagrebu.

Pozivamo čitatelje da posjete DIM-ovu internetsku stranicu posvećenu service-learningu www.service-learning.net.

Novčanu potporu projektu omogućili su: Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa i Grad Zagreb - Gradski ured za obrazovanje, kulturu i sport.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 653449.

| | |
|---|----|
| PREDGOVOR | 6 |
| POPIS TABLICA, GRAFIKONA I SHEMATSKIH PRIKAZA | 9 |
| POPIS KRATICA | 9 |
| I. DIO | |
| Uvod | 11 |
| 1. Povijesni razvoja prava na pristup informacijama | 13 |
| 2. Zašto je ZPPI važan? | 14 |
| Okvir ljudsko pravo | 17 |
| Okvir reforma javne uprave | 19 |
| Podokvir dobro upravljanje / europski upravni prostor | 19 |
| Podokvir antikorupcijska politika | 21 |
| Okvir informacijska politika | 22 |
| II. DIO | |
| Akteri politike prava na pristup informacijama | 23 |
| 1. Tipologije <i>policy</i> aktera | 25 |
| 2. Akteri u <i>policy</i> procesu politike prava na pristup informacijama u RH | 28 |
| Formalni akteri | 28 |
| Izvršna vlast | 28 |
| Zakonodavna vlast | 29 |
| Sudbena vlast | 30 |
| Neformalni akteri | 31 |
| Nevladine organizacije | 31 |
| Eksperti | 34 |
| Mediji | 35 |
| Političke stranke | 36 |
| Pojedinci | 37 |
| Međunarodni akteri | 38 |
| Međuvladine organizacije | 38 |
| Međunarodne nevladine organizacije | 38 |
| III. DIO | |
| Kako smo dobili ZPPI: od postavljanja politike na dnevni red, preko formulacije do odlučivanja | 41 |
| 1. Postavljanje politike na dnevni red | 43 |



| | |
|--|-----|
| Teorijsko određenje faze postavljanja politike na dnevni red | 43 |
| Kronologija postavljanja PPPI-ja na dnevni red u širem smislu | 45 |
| Tko je dominirao fazom postavljanja politike na dnevni red – izjave aktera | 47 |
| Definiranje problema u dokumentima | 48 |
| Zaključci o postavljanju PPPI-ja na dnevni red | 51 |
| 2. Formulacija i odlučivanje | 53 |
| Teorijsko određenje faza formulacije i odlučivanja | 53 |
| Prijedlozi zakona kao alternative | 56 |
| Amandmani i donošenje ZPPI-ja u Saboru | 58 |
| Zaključno o formulaciji i odlučivanju | 60 |
| 3. Analiza teksta Zakona o pravu na pristup informacijama RH | 62 |
| <hr/> | |
| IV. DIO | |
| Implementacija, monitoring i evaluacija u politici prava na pristup informacijama | 69 |
| <hr/> | |
| 1. Što su implementacija, monitoring i evaluacija | 71 |
| Određenje implementacije | 71 |
| Određenje monitoringa (praćenja) i evaluacije | 74 |
| 2. Kako su uređeni implementacija, monitoring i evaluacija? | 77 |
| Uređenje procesa implementacije ZPPI-ja | 77 |
| Uređenje i provedba monitoringa i evaluacije ZPPI-ja | 79 |
| <hr/> | |
| V. DIO | |
| Je li zakon “živ?” evaluacija implementacije ZPPI-ja | 85 |
| <hr/> | |
| 1. Kriteriji i metode evaluacije | 87 |
| 2. Ocjena relevantnosti | 88 |
| 3. Ocjena koherentnosti | 91 |
| Usklađenost sa Zakonom o tajnosti podataka | 93 |
| Usklađenost sa Zakonom o sustavu informacijske sigurnosti | 94 |
| 4. Ocjena efikasnosti | 96 |
| Upravljanje financijskim sredstvima | 96 |
| Upravljanje vremenom | 97 |
| Upravljanje ljudskim resursima | 99 |
| 5. Ocjena efektivnosti | 101 |
| Procjena ostvarenosti ključnih preduvjeta za provedbu Zakona | 102 |
| Problem nadzora nad redovitim objavljivanjem informacija | 102 |

| | |
|--|-----|
| Manjkavosti popisa tijela javne vlasti i kataloga informacija | 103 |
| Problem imenovanja službenika za informiranje zaduženih za vođenje Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama | 106 |
| Manjkavosti procedure podnošenja zahtjeva za informacijom | 106 |
| Procjena provedbe ZPPI-ja na internetskim stranicama tijela javne vlasti | 107 |
| Indikatori vjerodostojnosti informacija | 110 |
| Indikatori e-transparentnosti | 111 |
| Antikorupcijski indikatori | 112 |
| Prikazi analiziranih internetskih stanica tijela javne vlasti | 113 |
| Procjena efektivnosti pružanja informacija ovlaštenicima – nalazi terenskog istraživanja podnošenja zahtjeva za informacijama | 123 |
| Rješavanje zahtjeva za informacijama – analiza podataka iz različitih izvora | 124 |
| Problem šutnje administracije | 125 |
| Razlike u postupanju tijela javne vlasti u pružanju usluge zaprimanja zahtjeva za informacijama i usluge odgovaranja na zahtjev (uloga ljudskog faktora i kulture birokracije) | 129 |
| Važnost službenika za informiranje, kataloga i uputa za pisanje zahtjeva | 136 |
| Bitan faktor – informiranost tražitelja informacija | 138 |
| Korištenje ZPPI-ja | 142 |
| <hr/> | |
| VI. DIO | |
| Zaključak: Nalazi o Zakonu o pravu na pristup informacijama u RH | 145 |
| <hr/> | |
| LITERATURA | 159 |
| <hr/> | |
| POPIS IZLAGANJA I SASTANAKA | 170 |
| <hr/> | |



PREDGOVOR

Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj - DIM doprinosi razvoju aktivnoga i društveno odgovornoga građanstva kroz neformalno obrazovanje, izgradnju partnerstva, istraživanje i zagovaranje javnih politika u Hrvatskoj.

Programi DIM-a usmjereni su na razvoj demokratskoga građanstva putem uvođenja novih obrazovnih sadržaja i metodologija u formalne obrazovne institucije te kroz neformalno obrazovanje, povećanje participacije mladih u donošenju odluka i razvoju društva na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te na zagovaranje transparentnosti i utjecaja građana na procese kreiranja, donošenja i implementacije javnih politika.

Projekt "Učimo sa zajednicom - Uvođenje metode *service-learning* u formalno obrazovanje kao inovativne metode učenja u praksi za korist zajednice" odvijao se tijekom 2007. godine u suradnji sa Fakultetom političkih znanosti. *Service-learning* je metoda poučavanja koja povezuje svrhovit volonterski rad s akademskim učenjem i razvojem osjećaja građanske odgovornosti. Ciljevi projekta "Učimo sa zajednicom" bili su primijena i promocija *service-learning*a kao inovativne metode učenja i modela suradnje između akademskih institucija i zajednice te povećanje transparentnosti primjene Zakona o pravu na pristup informacijama i poticanje rasprave u javnosti.

ZPPI koji uređuje pristup građana informacijama od javnog značaja, odnosno dostupnost informacija koje je prikupila, obradila i sada posjeduje, njome raspolaže ili nadzire javna vlast, nije jasno senzibilizirao javnost, pobudio njeno zanimanje niti pokrenuo širu javnu raspravu. ZPPI predstavlja bitan element u sustavu osiguranja transparentnog i javnog djelovanja vlasti i uprave u suvremenom demokratskom okruženju. Dostupnost informacija građanima nužna je ne samo radi toga da građani nadziru vlast ili da temeljem informacija kojima ostvare pristup formiraju stavove te slijedom toga vrše političke izbore na različitim razinama, već i zato da građani informacije od javnog interesa koriste u donošenju odluka od svakodnevnog značaja. Iz ovih razloga evaluacija donošenja i primjene ZPPI-ja odabrana je kao *service-learning* komponenta kolegija Javne politike.

Publikacija koja je pred vama ima nekoliko svrha: predstavljanje primjene *service-learning* metode u nastavi na dodiplomskom studiju, doprinos javnoj raspravi i uključenosti relevantnih aktera (tijela javne vlasti, organizacije civilnog društva, mediji, sindikati...) u raspravu o primjeni ZPPI-ja te približavanje pojma analize javnih politika zainteresiranim studentima, aktivistima i provoditeljima putem jednog složenog primjera iz prakse koji je potkrijepljen pojašnjenjima teorijskih i metodologijskih postavki.

Gosti predavači na seminarskoj nastavi pružili su veliku pomoć studentima i u cijelosti sudjelovali volonterski pa im zahvaljujemo za vrijeme i angažman koji su posvetili našem projektu. Zaključno, veliko hvala studentima Fakulteta političkih znanosti na izuzetnom zalaganju i entuzijazmu.

...

Kreiranje *policy* studije o ZPPI-ju, predstavljene u ovoj publikaciji, provelo je 45 studenata 3. godine studija politologije u sklopu seminarske nastave dodiplomskog kolegija Javne politike preuzimanjem uloge analitičara javnih politika. Istraživanje je provedeno tijekom ljetnog semestra akademske godine 2006/2007, od 1. ožujka do 15. srpnja 2007., a vodile su ga Anka Kekez (DIM) i Ana Petek (FPZG), uz značajnu pomoć vanjskih suradnica Marine Škrabalo i Nives Miošić Lisjak.

Nastava je kroz predavanja u prvom semestru bila posvećena teorijskom uvodu u *policy* pristup, a u drugom semestru detaljima analize javnih politika te funkcijama i metodama evaluacije. Seminarska nastava u drugom semestru bila je posvećena *policy* analizi Zakona. Studenti su bili podijeljeni u grupe koje su obrađivale različite faze *policy* procesa, te je svaki student napisao tri podneska na temu Zakona koji su činili 30% završne ocjene. Nastava je služila kao istraživačka priprema za pisanje podnesaka te većinom je obuhvaćala izlaganja gostiju-predavača koji pripadaju različitim tipovima aktera u *policy* procesu vezanom uz Zakon (poput eksperata, birokrata, predstavnika organizacija civilnog društva, saborskih zastupnika...). Organiziran je i posjet Hrvatskom saboru, odnosno Odboru za informiranje, informatizaciju i medije, koji je nadležan za područja obuhvaćena Zakonom. Svi sugovornici, bili su izvrstan izvor informacija koje su prikupljene metodom intervjuiranja elita, ali prilagođenoj potrebama nastave. Naime, gostima su, nakon njihova 30-minutna izlaganja, studenti postavljali pitanja po vlastitom nahođenju. Ipak, određeni broj pitanja bio je isti za sve izlagače (primjerice, ona koji se odnose na dominantne aktere u *policy* procesu) ne bi li se u istraživanju mogla primijeniti i svojevrсна reputacijska metoda. Zaključno, ovakav pristup istraživanju koji kreće od pretpostavke o središnjoj ulozi aktera, ili



preciznije, koji teži identificirati relevantne aktere i njihove međusobne odnose, pripada analizi javnih politika sa stanovišta *policy* mreža.

Osim informacija iz predavanja i razgovora s akterima, studenti su koristili temeljnu literaturu kolegija i literaturu o pravu na pristup informacijama koju je činio Zakon, priručnici i materijali hrvatskih i međunarodnih nevladinih organizacija, dokumenti hrvatske vlasti i dokumenti s internetskih stranica. Sumiranjem argumentacije iz izjava aktera i relevantnih dokumenata, kreirana su tri interpretativna okvira u za razumijevanje značaja Zakona. Isti pristup je korišten pri analizi procesa stavljanja na dnevni red i formulacije Zakona te njegova usvajanja u Hrvatskom Saboru.

U svrhu evaluacije implementacije ZPPI-ja prema kriterijima relevantnosti, koherentnosti, efikasnosti i efektivnosti provedena su dva dodatna istraživanja. Jedna skupina studenata analizirala je provedbu instituta redovitog objavljivanja informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti na nacionalnoj razini. Druga skupina studenata provela je terensko istraživanje podnoseći pojedinačne zahtjeve za informacijama tijelima javne vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Publikacija, uz sumiranje nalaza navedenih istraživanja, donosi i posebno izdvojene studentske prikaze analize internetskih stranica te sličice njihovih iskustava na terenu.

Glavni dio teksta, koji slijedi logiku racionalističkog modela *policy* ciklusa daje teorijska pojašnjenja sukcesivnih faza i primjenu prikazanih modela na konkretan *policy* proces, najvećim se dijelom sastoji od rečenica iz studentskih podnesaka, čiji su autori navedeni u fusnotama. Zaključak, koji sumarno prikazuje nalaze istraživanja, ističe i ključne preporuke za unapređenje implementacije ZPPI u RH kao osnovu za daljnje zagovaračke napore.

Martina Stažnik, Anka Kekez i Ana Petek

POPIS TABLICA, GRAFIKONA I SHEMATSKIH PRIKAZA

POPIS KRATICA

| | |
|----------------------|--|
| <i>Tablica 1.</i> | Mogući okviri definiranja problema i ciljeva u <i>policy</i> procesu vezanom uz ZPPI |
| <i>Tablica 2.</i> | Tipovi postavljanja politike na dnevni red |
| <i>Tablica 3.</i> | Tipovi faze formualcije |
| <i>Tablica 4.</i> | Sadržaj prava na pristup informacijama prema ZPPI-u |
| <i>Tablica 5.</i> | Načela prava na pristup informacijama |
| <i>Tablica 6.</i> | Tipologija <i>policy</i> instrumenata |
| <i>Grafikon I.</i> | Postotak ukupno ostvarenih bodova na analiziranim internetskim stranicama tijela javne vlasti 2005. i 2007. godine |
| <i>Grafikon II.</i> | Indikatori vjerodostojnosti informacija |
| <i>Grafikon III.</i> | E-transparentnost – rezultati po pojedinim indikatorima |
| <i>Grafikon IV.</i> | Prisutnost antikorupcijskih indikatora na internetskim stranicama tijela javne vlasti iz uzorka |
| <i>Shema:</i> | Evaluacija kao dio <i>policy</i> procesa |
| HHO | Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava |
| IKT | informacijsko–komunikacijske tehnologije (ICT – information–communication technologies) |
| JPP | javno privatno partnerstvo |
| NVO | nevladina organizacija (NGO – nongovernmental organization) |
| PPI | pravo na pristup informacijama |
| PPPI | politika prava na pristup informacijama |
| PSD | Partnerstvo za društveni razvoj |
| SSP | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju |
| TIH | Transparency International Hrvatska |
| UVNS | Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost |
| ZPPI | Zakon o pravu na pristup informacijama |
| ZTP | Zakon o tajnosti podataka |



01

UVOD



1. POVIJESNI RAZVOJ PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo građana na pristup informacijama koje su u posjedu vlasti u demokratskom sustavu zasniva se na ideji da je vlast javna stvar i da je informacija od javnog značenja javno dobro – dobro koje obilježava nepostojanje konkurentnosti u potrošnji i nemogućnost isključenja neplatiša (*free-riders*) iz njegove potrošnje.¹

Iako se značajniji razvoj prava na pristup informacijama (PPI) može pratiti tek u posljednjih 30 do 40 godina, prvo uređenje tog za demokraciju važnog prava, prva faza njegova razvoja, započela je još 1766. Tada je usvojen Zakon o slobodi informacija u Kraljevini Švedskoj, gdje je PPI bio oblikovan kao zahtjev kraljevih podanika koji plaćaju poreze za uvidom u to kako se njihov novac troši i kao izraz kraljeva jamstva da će on biti namjenski i racionalno utrošen. Tijekom 18. i 19. stoljeća pravo na pristup informacijama postaje predmetom revolucionarnih zbivanja, pa je PPI spomenut i u francuskoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina. Ipak, značajniji razvoj – druga faza – započinje jačanjem organizacija civilnoga društva, što rezultira zakonskom regulacijom PPI-ja u Finskoj pedesetih godina 20. stoljeća, dok se u SAD-u 1966. pojavljuje Zakon o slobodi informacija (*Freedom of Information Act*). Treću fazu obilježilo je otvaranje i modernizacija postsocijalističkih država u posljednjem desetljeću 20. stoljeća, kada je za te zemlje u tranziciji zakonsko reguliranje PPI-ja postalo jedan od preduvjeta za približavanje državama razvijenih demokratskih tradicija. Rezultat cjelokupnog procesa danas je prisutnost zakonskog uređenja prava na pristup informacijama u više od 70 država svijeta, što potvrđuje potrebu demokratski ustrojenih nacionalnih zakonodavstava za ostvarivanjem istinske otvorenosti, transparentnosti i mogućnosti informiranog slobodnog izbora.²

Republika Hrvatska usvojila je Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI) na saborskoj sjednici održanoj 15. listopada 2003. godine. Prilično je teško ocijeniti trenutak donošenja ZPPI-ja s obzirom na prakse drugih zemljama. Naime, dok se

¹ V. Ostrom, Vincent i Elinor (1977).

² Napisala Maja Bunjevac. V. Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura.



imaju na umu spomenute inicijative čak iz 1776, a pogotovo kad se zna da SAD zakon ima već od 1966, a Francuska od 1978, može se prilično opravdano reći da je on u RH donesen *tek* 2003. godine. Ipak, potrebno je malo više opreznosti. Naime, očito je da je RH teško uspoređivati s navedenim zemljama, pa bi bolja komparativna podloga bile susjedne države. Tada se vidi da je ZPPI donesen iste godine kad i u Sloveniji, da je donesen dvije, odnosno tri godine prije nego u Srbiji, Makedoniji, Albaniji ili Crnoj Gori. Glede zemalja bliskih u širem smislu, podaci su dvoznačni. Slovačka ima zakon od 1992, Češka od 1993, ali Rumunjska i Poljska od 2001. godine. Usporedbu dodatno komplicira činjenica da primjerice Njemačka, kao razvijena i uređena europska zemlja, zasebnu zakonsku regulativu o PPI-ju ima tek od 2005, a da je Luksemburg pak uopće nema.³ Ipak, može se sasvim legitimno upitati zašto je Hrvatska čekala više od desetljeća da, u svojoj novonastaloj demokraciji, dobije takav zakon. Iako se može nastupiti kritički prema takvom raspletu događaja, uzrok vjerojatno nije neki neprobojni bedem interesa koji bi bio protiv takvoga zakona. Prije je riječ o logičnom slijedu jednog procesa konsolidacije koji se, uz uobičajene teškoće izgradnje demokratskih institucija i tržišne ekonomije, morao nositi i s posljedicama rata pa je imao i druge teme na dnevnom redu.⁴

2. ZAŠTO JE ZPPI VAŽAN?

Iz perspektive *policy* znanosti, Zakon o pravu na pristup informacijama ne možemo klasificirati kao zakon koji pretežito pripada nekoj od klasičnih pridjevskih politika, poput zdravstvene, kulturne ili obrazovne, već se odnosi na značenje pojma *policy* koje "...može označavati široku orijentaciju (u nas je na djelu politika otvorenosti vlade)..." (Colebatch, 2004, 10). To zapravo znači da ZPPI promovira široko načelo otvorene i transparentne vlasti, pa ga možemo promatrati kao podlogu / bazu za mnoge pridjevske politike, ali i općenito kao načelo kojim se trebamo voditi u kreiranju javnih politika u demokratskom sustavu.⁵

³ V. Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Records Laws.

⁴ Napisala Maja Horvat.

⁵ Napisala Silvana Tramošjanin.

U svrhu pojašnjavanja značenja ZPPI-ja u ovoj analizi kreirali smo tri interpretativna okvira (*frames*) u koje je moguće smjestiti politiku prava na pristup informacijama (PPPI). Sistematizacijom argumenata iz dokumenata i izlaganja aktera, te iz literature, o tome zašto je potrebno donijeti ovaj Zakon, utvrđena su tri okvira unutar kojih je moguće definirati koji problem (koje probleme) ZPPI-jem treba riješiti, odnosno koje se ciljeve teži ostvariti. To su: **ljudsko pravo; reforma javne uprave**, s dvama podokvirima (*sub-frames*) – **dobro upravljanje / europski upravni prostor i antikorupcijska politika**, te **informacijska politika** (*information policy*).⁶

Ustav RH jamči pravo na pristup informacijama samo novinarima iako je, s jedne strane, riječ o univerzalnom ljudskom pravu koje treba štiti ustavna država⁷, a s druge strane o omogućavanju pristupa osnovnom resursu u informacijskom društvu. Ta dva problema čine osnovu dvama glavnim okvirima – **ljudskom pravu** te **informacijskoj politici**. **Reforma javne uprave**, postavljena kao sljedeći okvir, usko je vezana uz okvir **ljudsko pravo** jer je riječ o shvaćanju PPI-ja u širem i užem smislu (kao biti demokracije i načelu funkcioniranja demokracije), odnosno o dvjema različitim razinama apstrakcije u strukturi *policy* argumentacije.⁸ Pojašnjenje dvaju okvira kao dviju razina istog argumentacijskog sklopa pokazuje i specifičnije definiranje problema unutar okvira “reforma javne uprave”.⁹ Uz to, bitno je napomenuti i to da je taj okvir podijeljen na dva podokvira – “dobro upravljanje / europski upravni prostor” kao svojevrsnu normativnu dimenziju (kao ideal-tip funkcioniranja javne uprave) i **antikorupcijsku politiku** kao empirijsku dimenziju okvira (kao mjere protiv postojećeg funkcioniranja javne uprave).

Povezanost navedenih dvaju okvira može se pojasniti i na sljedeći način. ZPPI je moguće smisljeno razumjeti jedino ako se gleda kroz prizmu demokracije – kao posljedicu demokracije, ali i kao novi impuls obnavljanju i usavršavanju demokracije. Vlast je u demokraciji javna stvar jer je proizašla iz volje naroda i zato mora biti u stalnoj vezi s narodom. Uz to, njezina je glavna funkcija da radi za dobrobit naroda, ali je i u formalnom smislu plaća narod. Upravo zato on mora

⁶ V. Tablicu 1.

⁷ V. Häberle (2002).

⁸ Frank Fisher, predstavnik postpozitivističke *policy* analize, shvaća javne politike dominantno kao deliberaciju o javnim problemima, koja uključuje i normativne i empirijske argumente. U njegovu komunikacijskom modelu javne su politike zapravo praktično rezoniranje (*practical reasoning*) o tome što kao zajednica trebamo učiniti. U strukturi *policy* argumentacije Fisher razlikuje četiri međusobno povezane razine diskursa: tehničko-analitički diskurs koji se odnosi na evaluaciju pojedinih programa u odnosu na njihove ciljeve; kontekstualni diskurs kojim se procjenjuje relevantnost programa i njime zadanih ciljeva u odnosu na konkretni kontekst i danu situaciju; sistemski diskurs, u sklopu kojeg se procjenjuje u kojoj mjeri određeni program / politika ima vrijednost za funkcioniranje cjeline društvenog sustava; i ideološki diskurs u sklopu kojeg se argumentira o fundamentalnim vrijednostima i idealima. Prema tom modelu, okviru **ljudsko pravo i reforma javne uprave** zapravo čine istu *policy* argumentaciju, pri čemu prvi odgovara razini ideološkog diskursa, a drugi razini diskursa o funkcioniranju poretka kao cjeline. V. Fisher (2006).

⁹ V. Tablicu 1.



imati slobodni uvid u sve javno pa time postaje i faktor kontrole, što je iznimno važno za uspješno upravljanje. Iz perspektive pojedinca PPI se mora promatrati kao ljudsko pravo, što znači da nije ograničeno samo na one koji plaćaju poreze ili samo na državljane, nego je pravo svakog čovjeka – univerzalno i neotuđivo. Razlog tome je to što je informacija javno dobro. Ona služi kao baza za slobodno i kvalitetno donošenje odluke, bilo javne, bilo pak osobne.¹⁰

Tablica 1: Mogući okviri definiranja problema i ciljeva u *policy* procesu vezanom uz ZPPI

| OKVIR | PROBLEM | KRATKOROČNI CILJ (OBJECTIVE) | DUGOROČNI CILJ (GOAL) | |
|-------------------------------|--|--|--|---|
| Ljudsko pravo | Ustav RH jamči pravo pristupa informacijama samo novinarima, a ne kao univerzalno ljudsko pravo. | ZPPI kao alternativna regulativa za osiguravanje PPI-ja | Osigurati PPI građanima izravno (ne samo kroz medije) radi slobodnog izbora u političkom i svakodnevnom životu | |
| Reforma javne uprave | <ul style="list-style-type: none"> › Dobro upravljanje / europski upravni prostor › Antikokupcijska politika | <ul style="list-style-type: none"> Minimalni standardi funkcioniranja javne uprave za članstvo u EU-u (madridski kriterij) nisu zadovoljeni. Visoka razina korupcije u javnoj upravi | <ul style="list-style-type: none"> ZPPI-jem ostvariti dodatni mehanizam za osiguravanje transparentnosti funkcioniranja javne uprave ZPPI-jem onemogućiti uvjete koji pogoduju korupciji | Osigurati višu razinu efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti javne uprave / osigurati kontrolu javne uprave od strane građana |
| Informacijska politika | Ustav RH jamči pravo pristupa informacijama samo novinarima, a informacija je osnovni resurs informacijskog društva na koju svi imaju pravo. | ZPPI kao alternativna regulativa za osiguravanje PPI-ja u vodoravnoj dimenziji informacijske politike | Razvoj informacijske politike u RH / stvaranje informacijskog društva u RH | |

¹⁰ Napisala Maja Horvat.

OKVIR LJUDSKO PRAVO

Unutar okvira **ljudsko pravo** osnovna argumentacija potrebe za zakonskom regulacijom prava na pristup informacijama ukratko je sljedeća. PPI je univerzalno ljudsko pravo koje se mora jamčiti svakom čovjeku, neovisno o tome je li riječ o državljaninu ili ne, o onome koji plaća poreze ili neplatiši. Hrvatska treba doseći međunarodne standarde u zaštiti ljudskih prava, među kojima je i PPI, koji se shvaća kao svojevrstan politički kriterij za pripadnost krugu razvijenih demokracija. Na PPI se gleda kao na bit demokracije (samo informirani građanin može vršiti slobodne izbore u političkom i privatnom životu) i kao na indikator konsolidacije demokracije za zemlje u tranziciji.

PPI je, u širem smislu, univerzalno ljudsko pravo jer "...pravo na informaciju ne izvire iz činjenice plaćanja poreza, već iz principa po kojem u demokraciji vlast svoj autoritet i legitimnost izvodi iz naroda, kojem je odgovorna" (*Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public's Right to Know*:5). Pojedinci koji, primjerice, zbog siromaštva ne plaćaju poreze, imaju jednako pravo na pristup informacijama kao i oni koji ih plaćaju. Također, informacije koje građani dobiju ili sami prikupe ne služe samo nadziranju vlasti ili informiranijem vršenju političkih izbora, već i njihovu korištenju u donošenju svakodnevnih odluka, primjerice, pri odlučivanju o mjestu stanovanja.

Kao takvo, pravo na pristup informacijama prepoznato je u mnogim međunarodnim dokumentima i od strane mnogih međunarodnih institucija. PPI je kao jedno od važnijih ljudskih prava potvrđeno i u jednoj od prvih rezolucija Opće skupštine UN-a iz 1946. (*Resolution (59)I*) u kojoj piše: "Pravo na informaciju je osnovno ljudsko pravo (...) i mjerilo svih prava kojima su se Ujedinjeni narodi posvetili." (*Priručnik o pravu na pristup informacijama za djelatnike tijela javne vlasti*:5). To pravo sadržano je i u članku 19. UN-ove Opće deklaracije o ljudskim pravima, kao sastavni dio prava na mišljenje i izražavanje, na sljedeći način: "Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvaća i pravo da ne bude uznemiravan zbog svojeg mišljenja, kao i pravo da traži, prima i daje informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice." (*Priručnik o pravu na pristup informacijama za djelatnike tijela javne vlasti*:6).¹¹ Opća skupština UN-a donijela je 1966. Međunarodnu konvenciju o građanskim i političkim pravima (*International Convention on Civil and Political Rights*), koja je obvezujuća za sve zemlje članice, pa tako i za Hrvatsku, i koja jamči pravo na slobodu mišljenja i izražavanja na sličan način kao Opća deklaracija, a 1993. osniva se ured Speci-

¹¹ Napisao Tonći Talaja.



jalnog izvjestitelja UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, koji je zadužen za precizno određivanje prava na slobodu informacija.

Vijeće Europe, kojeg je Hrvatska također članica, u jednom od svojih temeljnih dokumenata – Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – jamči slobodu izražavanja kao temeljno ljudsko pravo. Razlika između Konvencije Vijeća Europe i UN-ovih dokumenata u tome je što se pravo traženja informacija posebno ne ističe. Stoga je 1981. Vijeće ministara, tijelo Vijeća Europe, usvojilo Rezoluciju o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti (*Resolution (81)19*) u kojoj se tvrdi: “Svatko tko je pod nadležnošću država članica ima pravo dobiti, na zahtjev, informaciju koja je u posjedu tijela javne vlasti”, te Rezoluciju o slobodnom pristupu službenim dokumentima (*Resolution (2002)2*). Organizacija Američkih Država (OAS), koja u članku 13. Američke konvencije o ljudskim pravima jamči slobodu izražavanja, također je utemeljila ured Specijalnog izvjestitelja o slobodi izražavanja, koji je, sa Specijalnim izvjestiteljem UN-a i OSCE-ovim Predstavnikom za slobodu medija, pozvao sve zemlje da usvoje zakone o slobodi informacija.

Europska unija, jedan od najvažnijih međunarodnih aktera, čijem članstvu Hrvatska teži, nema opću obvezu usvajanja zakona o slobodi informacija za svoje članice, no postoje upute koje zahtijevaju od zemalja članica da usvoje zakone koji će omogućiti pristup informacijama u pojedinim područjima poput zaštite okoliša, zaštite potrošača, javne nabave i slično. Gotovo sve zemlje usvojile su zakone o pravu na pristup informacijama slijedom uputa iz Aarhuske konvencije o pristupu informacijama o okolišu iz 1990. Danas samo Luksemburg, Cipar i Malta nemaju obuhvatne zakone o pravu na pristup informacijama. Također, 2001. usvojena je regulativa o dostupnosti dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća EU-a i Komisije (*Regulation 1049/2001*). Unutar EU-a postoji institucija Europskog pravobranitelja koji je zadužen za nadzor nad provođenjem prava na pristup informacijama. On ima pravo zahtijevati od tijela javne vlasti bilo koju informaciju i istražiti, na svoju vlastitu inicijativu ili na zahtjev građana, bilo koju potencijalno sumnjivu nepravilnu radnju, i u svojem je djelovanju neovisan.¹²

¹² Napisaao Mate Svalina. V. Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura i Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public's Right to Know by Article 19.

OKVIR REFORMA JAVNE UPRAVE

Pravo na pristup informacijama, u užem smislu, smatra se “načelom funkcioniranja demokracije”, kroz dva osnovna aspekta. S jedne strane, kroz zakonsku regulaciju PPI-ja građani dobivaju mehanizam kontrole nad vlašću / javnom upravom (kako država troši njihov novac), na što imaju pravo kao porezni obveznici. S druge strane, kroz navedeni mehanizam osigurava se transparentno, a time i efikasnije i efektivnije funkcioniranje javne uprave koja je zatim i odgovorna građanima. Taj okvir argumentiranja potrebe za zakonskom regulacijom PPI-ja (odnosno, okvir definiranja problema koji/koje zakonom treba riješiti) ima dva podokvira, koje je moguće razmatrati kao normativni i empirijski aspekt istoga. ZPPI je izravno povezan s načelom transparentnosti, vrlo značajnim principom unutar konceptata dobrog upravljanja (*good governance*) i europskog upravnog prostora. Također, ZPPI, kroz uspostavljanje transparentnosti, izravno onemogućuje uvjete koji pogoduju korupciji, te time čini značajan dio antikorupcijske politike.

Podokvir dobro upravljanje / europski upravni prostor

ZPPI je dio baze za ostvarivanje načela koja propagiraju koncept dobrog upravljanja. Načela koncepta – odgovornost, participacija, predvidljivost i transparentnost – postala su bitni zahtjevi koje Svjetska banka stavlja pred zemlje koje traže kredite, ali i Europska unija pred nove članice (koncept europskog upravnog prostora iznimno je sličan konceptu dobrog upravljanja¹³). Na operativnoj razini važno je uvesti još jedan pojam – porast / izgradnju sposobnosti (*capacity building*¹⁴), koji se odnosi na stvaranje preduvjeta za ostvarivanje proklamiranih načela dobrog upravljanja.¹⁵ U tom kontekstu ZPPI postaje alat kojim se unapređuje načelo transparentnosti. Međutim, u širem smislu, ZPPI je moguće povezati i s ostalim načelima. Ovlaštenik koji ima mogućnost tražiti informaciju već je izravno podignuo razinu svoje participacije, ali isto tako ima mogućnost da mu sve političko postane pristupačnije, što mu otvara nove prostore za participaciju. S druge strane, vlast koja zna da je u svakom smislu izložena i koja je potencijalno u položaju da bude prozvana, postaje odgovornija, opreznija, a time i efikasnija. Iako EU nije u formalnom smislu zahtijevala donošenje ovog zakona u RH, on je

¹³ Prema izlaganju Ivone Mendeš, FPZG, 22. ožujka 2007.

¹⁴ Izgradnja sposobnosti može se predočiti primjerom HITROREZ-a, projekta Vlade RH, kojim se preispituju pojedini provedbeni propisi kako bi se pojednostavili ili uklonili oni koji su nepotrebni ili neučinkoviti. Tom deregulacijom povećava se predvidljivost sustava (izgradnjom razumnijeg zakonskog okvira za razvoj privatnog sektora), ali i participacija građana jer su, naime, svi zainteresirani akteri (stakeholders) pozvani uključiti se u projekt iznoseći vlastita mišljenja i komentare. Također, HITROREZ pridonosi i stabilnim i jasnim pravilima igre, odnosno načelu transparentnosti, kao i ZPPI. S druge strane, HITROREZ pridonosi implementaciji ZPPI-ja kroz stvaranje baze propisa RH. (Napisao Tonči Talaja.)

¹⁵ V. Perko-Šeparović (2006).



prezentiran kao europski (donesen je u paketu europskih zakona¹⁶-zakoni kojima se usklađuje hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU-a) jer ostvaruje načela čija se implementacija zahtijeva od budućih članica.¹⁷

Od samih početaka integracijskog procesa u Europi, tijekom kojeg je stvorena EU u svojem današnjem obliku, postoji mogućnost da bilo koja europska država zatraži članstvo. S vremenom je EU morala pobliže definirati uvjete koje moraju ispunjavati kandidati, pa su na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu, održanom u lipnju 1993, postavljena tri kriterija (tzv. kriteriji iz Kopenhagena) – politički, gospodarski i pravni kriteriji. Ubrzo se pokazalo potrebnim postaviti još jedan kriterij. Naime, iako je prihvaćanje pravne stečevine EU-a (*acquis communautaire*) važno, još je važnije osigurati njegovu učinkovitu provedbu i primjenu kroz odgovarajuće administrativno ustrojstvo (jer europske javne politike implementiraju isključivo nacionalne institucije). Stoga je na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. postavljen četvrti kriterij za članstvo – administrativni. U skladu s konceptom europskog upravnog prostora države kandidati moraju reformirati svoju upravu i doseći standarde kvalitete europske javne uprave koji podrazumijevaju predvidivost i zakonitost, odgovornost i učinkovitost.¹⁸

No, zašto je ZPPI važan za hrvatski pristup Europskoj uniji? Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Hrvatska se obvezala da će postupno uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije (pravni kriterij). U Glavi VI, članku 69. SSP-a ističe se: “Stranke pridaju važnost usklađivanju postojećeg hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice. Hrvatska će nastojati osigurati potpuno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice. Usklađivanje će započeti danom potpisivanja Sporazuma i postupno će se proširivati na sve elemente pravne stečevine Zajednice.” S druge strane, uvođenje veće razine transparentnosti u hrvatskoj javnoj upravi nužno je za zadovoljavanje administrativnoga kriterija za članstvo.

Stoga se ZPPI može promatrati i kao posljedica transfera politika (*policy transfer*). *Policy transfer* definira se kao “...proces kojim se znanje o politikama, administrativna uređenja, institucije i ideje u jednom političkom poretku (prošlom ili sadašnjem) koriste u razvoju politika, administrativnog uređenja, institucija i ideja u drugom političkom poretku.” (Dolowitz and Marsh, 2000, 5). Dolowitz i Marsh naglašavaju da, kad god se istražuje neka *policy* promjena ili razvoj određene politike, treba postaviti pitanje o mogućnosti postojanja transfera politika s obzirom

¹⁶ ZPPI je donesen hitnom procedurom uz opravdanje da je riječ o usklađivanju hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije.

¹⁷ Napisala Maja Horvat.

¹⁸ Napisala Sanja Matotan.

na to da, ukoliko je do njega uistinu došlo, uvelike oblikuje politiku. Pri tom, jedno od važnijih pitanja na koje treba odgovoriti jest o kojem je stupnju transfera politika riječ na kontinuumu od dobrovoljnog do prisilnog, odnosno od savršeno racionalnog učenja iz iskustva drugih (*lesson-drawing – perfect rationality*) do prisilnog transfera izravnim nametanjem (*coercive transfer – direct imposition*). Slučaj ZPPI-ja, kao i većina realnih slučajeva transfera, mogao bi se smjestiti negdje u sredini kontinuumu, možda čak nešto bliže njegovu prisilnom kraju, i okarakterizirati ga kao obvezujući transfer (*obliged transfer*) s obzirom na to da je bio rezultat obveza iz SSP-a.¹⁹

Podokvir antikorupcijska politika

ZPPI ima i važan antikorupcijski potencijal jer transparentnost djelovanja vlasti izravno onemogućuje uvjete koji pogoduju korupciji. Uvid u djelovanje tijela javne vlasti omogućava već spomenutu kontrolu građana nad funkcioniranjem javne uprave, a, s druge strane, i stvaranje trajnog preventivnog psihološkog efekta “budnosti” javnih tijela.²⁰ Antikorupcijski potencijal ZPPI-ja značajan je jer više od trećine hrvatskih građana ističe problem korupcije kao jedan od triju najvažnijih problema u hrvatskom društvu danas.²¹ Nadalje, upravo je to jedna od najvećih kritika EU-a na račun Hrvatske.

Zaključno, korupcija narušava temeljne vrijednosti u suvremenom demokratskom društvu – ugrožava vladavinu prava, povjerenje u javne institucije i pravnu državu, pravednost, ravnopravnost, jednakost i sigurnost građana, te posebice umanjuje ekonomičnost i efikasnost javne uprave. Za korupciju je tajnost iznimno plodno tlo, a pojedinci i institucije vrlo lako postaju korumpirani kad ne postoji javno propitivanje onoga čime se bave. Kako danas građani RH javnu upravu opisuju kao korumpiranu, birokratiziranu, presporu, slabo prilagodljivu građanima i vođenu vlastitim interesima, ZPPI je jedan je od pokušaja da se to promijeni, jer građani imaju pravo znati kako njihov servis radi i radi li uopće na njihovu korist.²² Povezanost ZPPI-ja i antikorupcijske politike pokazuje se i u točki 8. Akcijskog plana Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije, prema kojoj je RH bila obvezna donijeti ZPPI do lipnja 2002. godine.²³

¹⁹ Napisala Ana Marić. V. Dolowitz i Marsh (2000).

²⁰ Napisala Maja Horvat.

²¹ V. Franc i Šakić (2006, 31–35).

²² Napisala Magdalena Brlić.

²³ Napisala Jelena Filipović. V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša i Nacionalni program za borbu protiv korupcije s Akcijskim planom za borbu protiv korupcije.



OKVIR INFORMACIJSKA POLITIKA

Informacija je oduvijek imala ključnu ulogu u svim društvima. Međutim, prema Manuelu Castellsu, stojimo na pragu novog informacijskog doba, tj. doba "...specifičnog oblika društvene organizacije u kojemu generiranje informacija, njihova obrada i prenošenje postaju osnovni izvori produktivnosti i moći, zbog novih tehnoloških uvjeta koji se pojavljuju u ovom povijesnom razdoblju." (Castells, 2000, 56). Mnoge se vlade koriste novim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama (IKT) kako bi ojačale svoje veze s građanima. IKT prebacuju informacije u digitalni format, što omogućava njihovo lakše pohranjivanje i brži prijenos većem broju primatelja. Također, pružaju nove načine organizacije i slanja informacija prilagođene korisniku (građaninu) s obzirom na to da su IKT multimedijalne i u mnogim slučajevima interaktivne.

Pojam informacijska politika odnosi se na *policy* inicijative koje promiču upotrebu alata i koncepata povezanih s globalnim informacijskim društvom, kako bi se uz pomoć njih ostvarili nacionalni i društveni ciljevi, kao i ciljevi gospodarskog razvoja. U mnogim slučajevima jedan je od tih ciljeva integracija nacionalne ekonomije u globalnu ekonomiju zasnovanu na znanju.²⁴ Vjeran Katunarić u predgovoru Castells-ove knjige *Uspón umreženog društva* kaže da je svrha prave informacijske politike popuniti prazninu koju je između društva i države ostavila liberalna demokracija, a još više neliberalni oblici političke vladavine.²⁵

Postoje tri razine informacijskih politika: infrastrukturne politike, koje se bave razvojem nacionalne infrastrukture potrebne za podržavanje informacijskog društva; okomite informacijske politike, koje uključuju sektoralne politike poput obrazovanja, turizma, zdravstva itd.; i vodoravne informacijske politike, koje imaju utjecaj na široke aspekte društva, primjerice politike vezane uz pravo na pristup informacijama ili interno korištenje IKT-a od strane vlasti ili u njezinim odnosima s građanima, poslodavcima, radnicima itd. Sektoralne (okomite) politike, poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, te vodoravne informacijske politike, sve su više međuovisne i teško ih je integrirati u široku, sveobuhvatnu informacijsku politiku. Stoga je potrebno razvijati mehanizme kojima će se osigurati visoka razina suradnje svih relevantnih tijela javne vlasti i mnogo veće skupine zainteresiranih aktera na koje utječe informacijska politika i koji utječu na tu politiku.²⁶ Kako će ovo istraživanje poslije i pokazati, okvir **informacijske politike** u *policy* procesu vezanom uz Zakon o pravu na pristup informacijama uopće nije upotrebljavao ni jedan zainteresirani akter.

²⁴ V. James (www.idrc.ca/en/ev-11402-201-1-DO_TOPIC.html).

²⁵ V. Castells (2000).

²⁶ Napisao Tonči Talaja. V. James (www.idrc.ca/en/ev-11402-201-1-DO_TOPIC.html).

02

**AKTERI POLITIKE PRAVA
NA PRISTUP INFORMACIJAMA**



1. TIPOLOGIJE *POLICY* AKTERA

Politika prava na pristup informacijama, prema Lowijevoj tipologiji javnih politika, pripada u kategoriju konstitutivnih politika (*constitutive policy*), odnosno zaštitnih regulativnih politika (*protective regulatory policy*), kako su taj tip poslije prilagodili Ripley i Franklin.²⁷ Naime, PPPI je politika koja proizvodi koristi široko distribuirane kroz cijelo stanovništvo (sve su fizičke i pravne osobe ovlaštenici prava na pristup informacijama), dok su istodobno troškovi usko koncentrirani (snose ih netransparentna tijela javne vlasti koja moraju promijeniti način svojeg funkcioniranja).²⁸ S obzirom na to da je ciljna skupina ZPPI-ja cijela populacija, pretpostavka je da uspješnost politike prava na pristup informacijama uvelike ovisi o osjećaju “vlasništva” zainteresiranih aktera nad politikom, odnosno o visokoj razini participacije nedržavnih aktera i aktivnom doprinosu one skupine na koju se ta politika odnosi, a to je u ovom slučaju cjelokupno društvo.

Participativnost je od velike važnosti jer, ne samo da je jedno od četiriju načela dobrog upravljanja, već kroz različite faze *policy* procesa ima različite funkcije. U početnoj fazi *policy* procesa (postavljanju politike na dnevni red), kada se definiraju problemi i postavljaju ciljevi koji se određenom politikom žele postići, participativnost će omogućiti da se detektira koji su sve akteri značajni, koje su stvarne potrebe ciljne skupine i kako na njih gledaju oni na koje se politika i odnosi. U definiranju alternativnih rješenja/mjera (u formulaciji) viša razina participacije, između ostalog, poboljšava procjenu o tome koliko su zapravo predložene mjere relevantne, te jesu li točno prepoznati akteri i institucije koji te mjere trebaju provesti (nositelji mjera). U fazi provedbe politike (implementaciji), participacija pospješuje ne samo odgovornost državnih institucija (formalnih aktera), nego i organizacija civilnog društva (neformalnih aktera). U posljednjim fazama *policy* procesa – u monitoringu i evaluaciji, participativnost omogućuje da se eventualni problemi vezani uz provedbu politike riješe, odnosno da *policy* proces prijeđe

²⁷ V. Lowi (1972), Bickers i Williams (2001), Birkland (2001).

²⁸ Kod distributivnih i redistributivnih javnih politika, koje imaju široko raspodjeljene troškove, najčešće je riječ o alokaciji sredstava iz državnog proračuna. Kod regulativnih politika, po pitanju troškova, nije riječ pretežito o financijskim izdacima, već o osjećaju gubitka od strane neke skupine s obzirom na njezinu percepciju određene javne politike.



u fazu promjene politike ako je to potrebno. Sama je evaluacija ujedno i puno temeljitija upravo zbog uključenosti većeg broja i različitih tipova aktera.²⁹

Zbog navedenih razloga, ZPPI je pogodan za primjenu analize *policy* mreža³⁰ (*policy network analysis*), kao pristupa analizi javnih politika utemeljenog na središnjoj ulozi aktera (*actor-centered*). Aktere *policy* procesa moguće je sistematizirati u nekoliko osnovnih skupina. No konačni popis aktera određene javne politike u određenom razdoblju nije moguće skicirati *a priori*, već je to empirijsko pitanje kojem teorijske kategorije aktera uvijek, pa i u ovom radu, čine tek početni okvir za istraživanje. Stoga su tipologije Birklanda³¹ i Howletta i Ramesha³² prilagođene analizi *policy* procesa Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj.

Howlett i Ramesh razlikuju aktere iz države i društva, ali i one između države i društva. S druge strane, Birkland postavlja dvije osnovne skupine – formalne i neformalne aktere. Formalni su akteri oni koji imaju pravo i dužnost sudjelovanja u kreiranju javnih politika prema Ustavu i(li) zakonima. Odnose se na ono što Howlett i Ramesh nazivaju akterima iz države – iz svih triju grana vlasti i na svim njezinim organizacijskim razinama. Razlika je među autorima ta da Birkland formalne aktere sistematizira kao one u zakonodavnoj, izvršnoj (predsjednik/vlada, birokracija i agencije) i sudskoj vlasti, a Howlett i Ramesh kao imenovane službenike i izabrane dužnosnike, neovisno o grani vlasti.³³

Neformalni akteri pravo sudjelovanja u *policy* procesu dobivaju iz općeg prava participacije u demokratskom sustavu, odnosno bez izravnog zakonskog ovlaštenja. Način njihove participacije nije specificiran zakonima, već sudjeluju zbog vlastitog interesa za određeno pitanje i tako označavaju ono što nazivamo društvom.³⁴ U tu skupinu pripadaju pojedinci, interesne grupe, mediji, *think tankovi* i druge istraživačke organizacije, te političke stranke. Howlett i Ramesh političke stranke

²⁹ Napisala Ana Vuger. V. EC White Paper on Governance.

³⁰ Analiza *policy* mreža može se najjednostavnije definirati kao identificiranje aktera i determiniranje tipa njihove strukturirane interakcije u cilju deskripcije i analize *policy* procesa.

³¹ V. Birkland (2001, 56–104).

³² V. Howlett i Ramesh (1995, 49–59).

³³ U analizi formalnih aktera osobito je zanimljivo pitanje sudske vlasti jer Birkland sudove ubraja u tu skupinu (sudovi sudjeluju u kreiranju javnih politika (re)definiranjem ustavnih granica igre), dok ih Howlett i Ramesh navode kao jedno od ograničenja kapaciteta vlasti. Kapacitet je vlasti, prema autorima, funkcija organizacijske koherentnosti i ekspertize države, a poboljšava ga jedinstvenost između grana, razina i agencija te visoka razina birokratske ekspertize. Pri tom Howlett i Ramesh sudove razmatraju u sklopu problema jedinstvenosti grana vlasti, odnosno horizontalne podjele vlasti. (Napisao Goran Radovanović.)

³⁴ Ti akteri često se nazivaju i zainteresiranim akterima, što je prijevod engleskog termina *stakeholders*, koji se odnosi na one aktere koji u *policy* procesu sudjeluju stoga što (vjeruju da) imaju određeni udio/ulog u određenom problemu ("hold a stake in").

i pojedince birače dodatno specificiraju kao aktere koji su smješteni između države i društva.³⁵

U objema tipologijama nedostaju međunarodni akteri, odnosno različite međuvladine i nevladine organizacije (NVO-i). Oni su najčešće neformalni akteri, međutim u slučaju EU-a može se vidjeti kako isti međunarodni akter u jednom slučaju može biti formalan, a u drugom neformalan. Primjerice, kada Italija, kao članica EU-a, mora provesti određenu politiku donesenu na europskoj razini, EU ćemo promatrat kao formalnog aktera (jer ima pravo i obvezu sudjelovanja u kreiranju te javne politike prema europskom pravu), ali ako neko tijelo EU-a lobira za promjene ekonomske politike u Africi, djeluje kao neformalni akter.³⁶

U ovom istraživanju, u analizi aktera koji su sudjelovali u *policy* procesu vezanom uz ZPPI, korišteni su sljedeći tipovi aktera: formalne aktere čine oni smješteni u državi – u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti; u skupinu neformalnih aktera pripadaju nevladine organizacije, eksperti, mediji, političke stranke i pojedinci. Dodana je i treća grupa aktera iz međunarodne arene: međuvladine organizacije i međunarodni NVO-i.

Zaključno, akteri u *policy* procesu ne djeluju u vakuumu, već na različite načine strukturiraju svoje međusobne odnose. Akteri imaju različite ciljeve i interese, ali i mnoge sličnosti, pa su i u konfliktu, no i međusobno surađuju, što čini vodoravnu dimenziju *policyja*.³⁷ Odnosi između značajnih sudionika *policy* procesa nazivaju se i strukturirana interakcija (*structured interaction*), koja čini prvi od tri prikaza *policyja* (*accounts of policy*). Drugi je prikaz *policy* kao izbor na temelju vlasti (*policy as authorized choice*) i odnosi se na najčešći način razumijevanja javnih politika kao onog što je vlast odlučila učiniti ili ne učiniti u određenom području djelovanja. *Policy* kao socijalna konstrukcija (*policy as social construction*) jest treći prikaz *policyja* koji ga shvaća kao kreiranje značenja (znanja, problema, autoriteta, vrijednosti, identiteta itd.) u procesu upravljanja.³⁸ Iako ova *policy* studija započinje analizom aktera i njihove strukturirane interakcije, ona teži

³⁵ Howlett i Ramesh (1995, 52. i 53, 59) medije, pojedince i političke stranke karakteriziraju kao slabije aktere u kreiranju javnih politika. Mediji na proces utječu tek marginalno – na postavljanje problema na dnevno-politički red i ponešto u evaluaciji. Birači i stranke, prema autorima, na *policy* proces utječu neizravno – kroz izborni proces. Ipak, kada je riječ o političkim strankama, treba biti nešto oprezniji. Stranke, s jedne strane, na kreiranje javnih politika mogu utjecati putem svojih članova u izvršnoj vlasti. S druge strane, u zakonodavnom tijelu stranački klubovi mogu igrati značajnu ulogu (primjerice, u RH su klubovi zastupnika, koje dominantno čine članovi iste političke stranke, jedan od predlagatelja zakona). Stoga je možda potrebno imati na umu razliku između parlamentarnih i neparlamentarnih stranaka. No čak i neparlamentarne stranke mogu, primjerice novinskom konferencijom, utjecati na fazu postavljanja politike na dnevni red.

³⁶ Napisala Maja Horvat.

³⁷ V. Colebatch (2004).

³⁸ V. Colebatch (2006b).



razmatranju politike prava na pristup informacijama iz svih triju perspektiva. Osnovno pitanje istraživanja postavljanja PPPI-ja na dnevni red, faze formulacije i faze odlučivanja, jest kako su akteri i njihovi međusobni odnosi (strukturirana interakcija) i njihova argumentacijskog sklopa na koje su utjecali njihovi identiteti, vrijednosti, uvjerenja itd. (socijalna konstrukcija) potaknuli promjenu u odlučivanju vlasti (izbor na temelju vlasti).

2. AKTERI U *POLICY* PROCESU POLITIKE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA U RH

FORMALNI AKTERI

Izvršna vlast

Hrvatska vlada, kao najznačajniji formalni akter u kreiranju javnih politika, u politici prava na pristup informacijama nije bila prisutna od samog početka, već se sa svojim prijedlogom zakona (kao jednom od alternativa rješenja problema) uključuje u *policy* proces pri kraju faze formulacije. Vlada (Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave kao formalni predlagatelj Zakona) zapravo je bila prisiljena na reagiranje nakon što su nevladine organizacije, u suradnji sa saborskim zastupnicima, postavile pitanje zakonske regulacije PPI-ja na politički dnevni red (*agenda-setting*) i nakon što je zakonski prijedlog Jozе Radoša već formalno bio u saborskoj proceduri. Vladin prijedlog ZZPI-ja stigao je u saborsku proceduru tek mjesec dana prije nego što je izglasan i to kroz hitnu proceduru kao europski zakon. Također, sve to se dogodilo na posljednjoj saborskoj sjednici zastupničkog mandata 2000–2003, mjesec dana prije parlamentarnih izbora.³⁹

³⁹ Svi pozivi Vladi za sudjelovanje u projektu istraživanja ZPPI-ja bili su neuspješni. I nakon više od desetak telefonskih poziva u razne urede i ministarstva Vlade (primjerice u Ministarstvo pravosuđa i Vladin Ured za zakonodavstvo), nije bilo moguće saznati je li zaista postojala radna skupina koja je izradila Vladin zakonski prijedlog. Naime, kako je bila riječ o zakonu koji je bio upućen kroz hitnu saborsku proceduru, izgleda da je i njegova izrada bila hitna pa nitko od kontaktiranih službenika nije imao evidentirane podatke o tome tko je izradio zakonski tekst, već su se pojedini tek prisjećali ponekog detalja, iako nitko nije bio siguran u točnost informacije koju je izrekao.

Ipak, zasluge u koalicijskoj vladi mogu se pripisati tadašnjoj ministrici pravosuđa, uprave i lokalne samouprave Ingrid Antičević Marinović (SDP), čije je ministarstvo bilo formalni predlagatelj Zakona. Uoči donošenja Zakona Josip Kregar, kako je sam istaknuo, lobirao je kod navedene ministrice, kao i kod ministra kulture Antuna Vujića (SDP), jer je bila riječ o kolegama iz školskih i studentskih klupa.⁴⁰

Formalni je akter unutar izvršne vlasti i Središnji državni ured za upravu – tijelo nadležno za kontrolu implementacije Zakona. Sva tijela javne vlasti, i na državnoj i na lokalnoj razini, također su formalni akteri (posebice u fazi implementacije), pa moraju jednom godišnje slati Uredu izvještaje o broju zaprimljenih, obrađenih i odbijenih zahtjeva građana za informacijama, koje Ured zatim sažima u godišnje izvješće o provedbi ZPPI-ja. To izvješće podnosi Vladi, a zatim se ono raspravlja i prihvaća ili ne prihvaća na plenarnoj sjednici u Saboru.⁴¹

Zakonodavna vlast

Zakonodavna vlast bila je aktivnija u procesu kreiranja politike prava na pristup informacijama od samog početka, a posebno se istaknuo saborski zastupnik Jozo Radoš, član LIBRE, stranke nastale rascjepom HSLS-a, koja je podržavala tadašnju koalicijsku vladu. Jozo Radoš (danas član HNS-a) bio je značajan u postavljanju politike na dnevni red, u fazi formulacije, sudjelovao je i u samom procesu odlučivanja kao saborski zastupnik, a zastupničkim pitanjima u Saboru i u Skupštini Grada Zagreba poticao je i efikasniju implementaciju ZPPI-ja.⁴²

Radoš je započeo djelovanje na tom polju potpisivanjem Antikorupcijske povelje kao predstavnik LIBRE, uz još pet manjih parlamentarnih stranaka, s nevladinom organizacijom Partnerstvo za društveni razvoj (PSD), čime se obvezao na poticanje donošenja ZPPI-ja. Radoš je u saborsku proceduru uputio svoj prijedlog zakona koji je sam napisao (iako po struci nije pravnik) koristeći se tipskim zakonom međunarodne nevladine organizacije Article19, ali i rumunjskog, crnogorskog i

Nijedno od imena službenika, koja su kroz telefonske razgovore istaknuta kao ona koja bi se možda mogla povezati s izradom ZPPI-ja, nije zapravo pomoglo u dobivanju tražene informacije jer nitko od navedenih više nije radio u Vladi kad je nastajala ova knjiga. Uspjeli smo kontaktirati jedino Dubravka Palijaša, bivšeg zaposlenika Ministarstva pravosuđa, kojeg je navodno ministrica Antičević Marinović izravno zadužila za izradu zakonskog teksta. Dubravko Palijaš, sada zaposlenik Državnog odvjetništva RH-a, zbog velikih poslovnih obveza, nažalost nije imao vremena za gostovanje na Fakultetu političkih znanosti, već nas je uputio na Josipa Kregara koji je, prema Palijaševim riječima, sve inicirao.

⁴⁰ Napisala Magdalena Brlić. Prema izlaganju Josipa Kregara, FPZG, 15. ožujka 2007.

⁴¹ Središnji državni ured za upravu također je bio pozvan na sudjelovanje u projektu istraživanja ZPPI-ja. No tijekom travnja i svibnja 2007. nije postojala mogućnost dogovora oko termina za posjet Središnjem državnom uredu za upravu. Naime, službenici zaduženi za kontrolu implementacije ZPPI-ja unutar samog Uredu i nad drugim tijelima javne vlasti u tom su razdoblju bili na bolovanju i porodiljnom dopustu, a nitko drugi u Uredu nije mogao govoriti o ZPPI-ju. Dakle, u Središnjem državnom uredu za upravu, tijelu nadležnom za kontrolu implementacije ZPPI-ja, tijekom dva mjeseca nije bilo ni jednog službenika koji bi o Zakonu mogao razgovarati sa studentima.

⁴² Napisala Magdalena Brlić.



slovačkog zakona te prijedloga koji je predstavila Koalicija udruga. Međutim, njegove aktivnosti nisu dugoročno nastavljene, osim što je 2004. uputio zastupničko pitanje Vladi uočivši da su rokovi o donošenju provedbenih propisa prekršeni.⁴³ Posebno je zanimljivo da Radoš, koji je tada bio član vladajuće koalicije, nije surađivao s Vladom glede ZPPI-ja, osim time što je povukao iz procedure svoj zakonski prijedlog nakon što je Vlada uputila svoj kroz hitnu proceduru.

Formalni su akteri u zakonodavnoj vlasti i saborski Odbor za informiranje, informatizaciju i medije, te Odbor za Ustav, poslovnik i politički sustav, koji su nadležni za područja vezana uz ZPPI. Odbor za informiranje, informatizaciju i medije, u ime zakonodavca, potiče i provodi kontrolu na implementacijom Zakona, no (ne)moć njegove pozicije istaknuli su i sami članovi Odbora.⁴⁴ Naime, iako su većinom svi bili vrlo kritični prema (ne)efikasnosti implementacije ZPPI-ja, i sami su istaknuli da mehanizmima koji su im na raspolaganju – sudjelovanjem u plenarnim saborskim raspravama o toj temi i srodnim temama, zaključcima Odbora i mogućim odbijanjem Izvještaja o provedbi ZPPI-ja Središnjeg državnog ureda za upravu – ne mogu previše učiniti.⁴⁵ Ipak, u ovih nekoliko godina otkad je donesen ZPPI, ni jedan Izvještaj o provedbi u Saboru nije odbijen.

Sudbena vlast

Upravni sud Republike Hrvatske, koji djeluje kao samostalan republički sud i u položaju je formalnog aktera, nadležan je za tužbe protiv drugostupajnskih odluka tijela javne vlasti, odnosno protiv konačnih prvostupajnskih rješenja o dobivanju zahtjeva za informacijom. Dakle, Upravni sud ima u djelokrugu kontrolu zakonitosti akata tijela javne vlasti kojima se odbija davanje određene informacije na pojedinačni zahtjev. S druge strane, za sve što nije specificirano u ZPPI-ju primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku pa je, primjerice, u slučaju šutnje administracije (tijelo javne vlasti obvezno je donijeti rješenje samo u slučaju odbijanja zahtjeva), također moguće podići tužbu pred Upravnim sudom.⁴⁶ Iako je praksa Upravnog suda na temelju ZPPI-ja još uvijek skromna, do sada su vođena dva značajna spora.⁴⁷

⁴³ Napisala Maja Horvat. Prema izlaganju Joze Radoša, FPZG, 8. ožujka 2007.

⁴⁴ Članovi saborskog Odbora za informiranje, informatizaciju i medije u mandatu 2003–2007. sljedeći su zastupnici: Željka Antunović (SPD) kao predsjednica, Andrija Hebrang (HDZ) kao potpredsjednik i članovi Đurda Adlešić (HSL), Perica Bukić (HDZ), Lino Červar (HDZ), Antun Kapraljević (HNS), Ivica Klem (HDZ), Nevenka Majdenić (HDZ), Jagoda Majska Martinčević (HDZ), Luka Roić (HSS), Nenda Stazić (SDP), Tonči Tadić (HSP) i Antun Vujić (SDP).

⁴⁵ Prema sastanku s Odborom za informiranje, informatizaciju i medije, Sabor, 23. svibnja 2007.

⁴⁶ V. Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske.

⁴⁷ Napisao Tin Šoštariko.

Prvi se može spomenuti kao primjer (ne)funkcioniranja ZPPI-ja. Juris protecta, udruga za unapređenje pravosuđa u RH, tužila je Vladu RH zbog odbijanja zahtjeva za uvidom u ugovor između Vlade RH i Deutsche Telekom, o prodaji udjela u Hrvatskom Telekomu d.d. Sud je donio rješenje u korist Vlade, a obrazložio je presudu na sljedeći način: upravni sud ustvrdio je da je taj ugovor poslovna tajna i da Vlada RH u tom slučaju nije nastupala kao tijelo javne vlasti, već kao stranka koja je predmetni pravni posao sklopila temeljem vlasničkih prava na određenoj stvari, dakle, koja se prema drugim stranama u tom poslu nije odnosila kao vlast, već kao ravnopravna stranka!⁴⁸ Drugi je slučaj tužba novinarkе Radija 101 Jelene Berković, zbog kršenja prava na pristup informacijama, protiv predsjednika Vlade Ive Sanadera, stoga što joj je Vladin Ured za odnose s javnošću uskratilo uvid u izvještaje Vladina Ureda za unutarnji nadzor, na što se Jelena Berković žalila čelniku tijela – premijeru. Upravni sud donio je odluku da je upravnom šutnjom premijera, kao drugostupanjskog tijela, prekršen ZPPI, pa je naložio predsjedniku Vlade da u roku od 30 dana donese odluku o tužbi novinarkе.⁴⁹ Oba slučaja pokazuju kako sudska interpretacija zakonskih normi ima utjecaj na implementaciju mehanizama koji se uvode Zakonom.

NEFORMALNI AKTERI

Nevladine organizacije

Nevladine organizacije (NVO-i), prema riječima svih aktera, najzaslužnije su za postavljanje pitanja zakonske regulacije PPI-ja na dnevni red. Tijekom veljače 2003. godine okupila se Koalicija od 15 nevladinih organizacija (B.a.B.e, Centar za civilne inicijative, Centar za mirovne studije, Centar za ljudska prava, Europski pokret, Građanski odbor za ljudska prava, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, Hrvatsko knjižničarsko društvo, Hrvatsko novinarsko društvo, Hrvatski pravni savez, Hrvatska udruga za zaštitu potrošača, Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava, Hrvatska udruga za promicanje prava pacijenata, Transparency International Hrvatska, Zelena akcija), a naknadno su se pridružile još četiri (Potrošač, Centar za neovisno novinarstvo, Eko Kvarner i Klub novinara). Udruge su potpisale Deklaraciju “Javnost ima pravo znati” u kojoj obrazlažu zašto RH treba donijeti ZPPI i pozivaju hrvatsku vlast da to i učini.

⁴⁸ Napisao Matija Brlek. V. www.gradjani-imaju-pravo-znati.hho.hr

⁴⁹ V. *Presuda Upravnog suda u upravnom sporu tužiteljice Jelene Berković* (16. lipnja 2005).



Dominantni NVO-i u Koaliciji bili su Transparency International Hrvatska (TIH) i Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava (HHO).⁵⁰ Kao jedna od najvećih i najstarijih nevladinih organizacija u RH, HHO je član Međunarodne helsinške federacije za ljudska prava i, kako se sama opisuje, neovisna udruga hrvatskih građana, utemeljena u cilju zaštite i promicanja ljudskih prava.⁵¹ Milena Gogić bila je najaktivnija članica HHO-a glede pitanja zakonske regulacije PPI-ja i koordinatorica inicijative “Građani imaju pravo znati” te značajna pokretačica daljnje integracije civilnog društva oko tog pitanja. HHO je na ljetnoj školi u Šibeniku obrađivao tu temu pa je pozvao i vrlo značajnu udrugu iz Bugarske koja se bavi upravo razvojem tog prava. Tako su se skupljala iskustva i stvarali kontakti. Obilježavan je i 28. rujna, međunarodni dan “Građani imaju pravo znati”, kako bi se s ovim pitanjem upoznao i širi krug zainteresiranih. HHO se još prije potpisivanja Deklaracije povezao i s međunarodnom nevladinom organizacijom Article19, a u sklopu kampanje organizirao je i dvodnevni seminar pod pokroviteljstvom Vijeća Evrope.⁵²

Transparency International Hrvatska jedan je od 80 ograna te globalne organizacije koja se bori protiv korupcije. TIH je, kako je naznačeno na njihovoj internetskoj stranici, nevladina organizacija posvećena povećanju vladine odgovornosti i suzbijanju međunarodne i nacionalne korupcije.⁵³ TIH je u listopadu 2002. pokrenuo projekt “Regulacija prava na informaciju” s ciljem uobličjenja teksta zakona i za to je dobio financijsku potporu Instituta otvoreno društvo u sklopu Pravnog programa za potporu projektima reforme pravosuđa.⁵⁴ Voditelj projekta bio je Đorđe Gardašević s Pravnog fakulteta u Zagrebu, a suradnici, svi s istog Fakulteta, Viktor Gotovac, Siniša Petrović (tadašnji predsjednik TIH-a) i Josip Kregar.

Međutim, važno je uočiti kako uloga tih dviju udruga nije samo u postavljanju te politike na dnevni red i njezine formulacije u obliku nacrtu Zakona. Naime, nakon što je Zakon donesen bilo je jasno da ima i mnoge nedostatke pa je stoga vrlo brzo ponuđen prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-ja od strane TIH-a.⁵⁵ Nadalje, obje udruge kontinuirano rade monitoring (posebice HHO⁵⁶) i evaluaciju zakona, slanjem upita tijelima javne vlasti, ali i bilježenjem pojedinačnih slučajeva

⁵⁰ Iako Zorislav Antun Petrović, predsjednik TIH-a, nije htio odgovoriti na pitanje koji su NVO-i najviše odradili u kampanji za donošenje ZPPI-ja, Milena Gogić iz HHO-a potvrdila je da su navedena dva NVO-a bila dominantni partneri u Koaliciji udruga.

⁵¹ V. www.hho.hr/engine.php?id=32

⁵² Napisala Maja Horvat.

⁵³ V. www.transparency.hr/index.php?kategorija=1

⁵⁴ V. Zahtjev za financijsku potporu. Natječaj Pravnog programa za potporu projektima reforme pravosuđa Instituta Otvoreno društvo Hrvatska.

⁵⁵ V. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama.

⁵⁶ V. www.gradjani-imaju-pravo-znati.hho.hr

kojima je to pravo uskraćeno, te pružaju pomoć takvim građanima. Milena Gogić istaknula je i aktivnosti komparativnog ispitivanja provođenja istovrsnih zakona u susjednim zemljama, što je uključivalo i niz putovanja, ali i istraživanje raznih internetskih stranica kako bi se usporedila implementacija zakonski previdenog instituta redovitog objavljivanja. HHO je organizirao i niz edukacijskih seminara za državne službenike s ciljem poticanja bolje provedbe zakona. Iz navedenog je vidljivo kako donošenjem Zakona nije prestala aktivnost tih dviju vodećih udruga Koalicije i kako za njih borba za PPI i dalje aktivno traje.⁵⁷

S druge strane, u isto je vrijeme nevladina organizacija Partnerstvo za društveni razvoj (PSD), koja nije bila članica Koalicije NVO-a, s predstavnicima šest parlamentarnih stranaka – Vesna Škare-Ožbolt (DC), Đurđa Adlešić (HSLs), Damir Kajin (IDS), Jozo Radoš (Libra), Zlatko Kramarić (LS) i Tonči Tadić (HSP) – potpisala Povelju o suradnji za borbu protiv korupcije s ciljem da se realizira Antikorupcijski plan udruge.⁵⁸ Time je osnovano i neformalno Vijeće saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije, a zastupnici su se obvezali izraditi šest anti-korupcijskih zakona do 10. lipnja 2003. – među njima i Zakon o pravu na pristup informacijama za koji je zadužen bio Jozo Radoš, kojemu je, prema njegovim vlastitim riječima, upravo Povelja bila inicijativa da se uključi u politiku prava na pristup informacijama.⁵⁹ PSD je, kako se ističe na njihovim internetskim stranicama, nevladina i neprofitna udruga proistekla iz nekadašnjeg Međunarodnog centra za pomoć, komunikaciju i odnose, koji je djelovao od 1993. do 1999. godine. Od samog početka svojeg djelovanja udruga se posvetila izgradnji mira, razvoju civilnog društva i promoviranju demokracije na području jugoistočne Evrope.⁶⁰ No, antikorupcijski program najznačajnija je djelatnost udruge od 2000, a najistaknutiji je član PDS-a u PPPI-ju Munir Podumnjak, predsjednik udruge. PDS je izrazito aktivan u fazama postavljanja politike na dnevni red i formulaciji, no nakon donošenja ZPPI-ja nestaje iz *policy* procesa.⁶¹

Neupitna je važnost još jednog neformalnog aktera iz skupine nevladinih organizacija – GONG-a. GONG je nestranačka udruga građana utemeljena 1997. radi poticanja građana na aktivnije sudjelovanje u političkim procesima.⁶² GONG je aktivniji u *policy* procesu nakon donošenja Zakona, odnosno u poticanju i praćenju implementacije ZPPI-ja, jer se njegove aktivnosti odnose na informiranje građana te podizanje svijesti o važnosti i prednostima prava na pristup informacijama.⁶³

⁵⁷ Napisala Maja Horvat.

⁵⁸ V. Šest stranaka potpisalo antikorupcijsku povelju.

⁵⁹ Prema izlaganju Joze Radoša, FPZG, 8. ožujka 2007.

⁶⁰ V. www.psd.hr/homeHtm.htm

⁶¹ Napisao Tonči Talaja.

⁶² V. www.gong.hr/hr/gong.asp?cat=2&subcat=33

⁶³ Napisala Magdalena Brlić.



Eksperti

Kako je u politici prava na pristup informacijama problem formuliran kao nepostojanje zakonske regulacije PPI-ja, alternative rješenja zapravo su sami prijedlozi zakonskih tekstova, pa su stoga dominantni eksperti pravnici.

Prijedlog zakona Koalicije NVO-a napisali su članovi TIH-a, asistenti na Pravnom fakultetu u Zagrebu, Viktor Gotovac i Đorđe Gardašević, predvođeni profesorom Josipom Kregarom. Kregar je vrlo aktivan u političkom životu RH. Autor je mnogih dokumenata i zakonskih prijedloga, a aktivan je i u civilnom sektoru (kao utemeljitelj i prvi predsjednik TIH-a, kao koordinator projekata u Hrvatskom pravnom centru i kao predsjednik Upravnog odbora Instituta Otvoreno društvo 2000–2002).⁶⁴ U PPPI-ju Kregar je značajan akter stoga što je napisao Deklaraciju “Javnost ima pravo znati”, nadgledao je pisanje zakonskog prijedloga TIH-a i brošure TIH-a o istom pitanju te lobirao kod članova vlade za donošenje ZPPI-ja.⁶⁵ No, kako su navedeni pravnici ujedno bili i članovi TIH-a i inicijatori projekta navedene udruge, ne može ih se označiti kao neovisne eksperte, posebno angažirane za svrhu pisanja zakonskog teksta.

Drugi prijedlog zakona koji je Jozo Radoš uputio u saborsku proceduru, prema riječima samo zastupnika, nije napisao pravnik, već ga je zastupnik napisao sam, koristeći se tipskim zakonom međunarodne udruge Article19, zakonima susjednih zemalja i predloškom Koalicije NVO-a.⁶⁶ Nakon pet mjeseci istraživanja precizna informacija o tome tko je pisao Vladin prijedlog zakona ostala je nepoznana. Nitko od aktera, niti itko u sadašnjoj Vladi, nije dao precizan odgovor o tome je li postojala radna skupina, a kamoli tko su bili njezini članovi.

Zaključno, Aleksanda Jozić Ileković, koja je radila u Vladinu Uredu za zakonodavstvo i u Središnjem državnom uredu za upravu (ali ne na ovom prijedlogu zakona), naglasila je kako se u RH mnogi zakonski prijedlozi pišu u nedopustivo prekratkome vremenskom roku. No još je veći problem to da vrlo često nedostaju, uz pravnike, eksperti koji bi mogli pripremiti *ex-ante* evaluaciju u smislu dijagnoze stanja u koje se novom regulativom želi intervenirati (dakle, posebice politolozi koji su specijalizirani kao analitičari javnih politika). Kako je pisanje zakonskih prijedloga često pitanje opredjeljenja, pravnici se kao struka ne mogu upuštati u sadržaj zakona pa je u procesu formulacije zakona nužan interdisciplinarni pristup i konzultiranje široke lepeze stručnjaka. Na pitanje o tome koliko eksperti

⁶⁴ V. www.dkom.hr/download/CV-dr.Josip%20Kregar.doc
i www.foundation2020.com/index.php?case=start&id=2&rid=6&lang=hr

⁶⁵ Napisala Magdalena Brlić.

⁶⁶ Prema izlaganju Joze Radoša, FPZG, 8. ožujka.2007.

u hrvatskoj birokraciji mogu utjecati na oblikovanje alternativa u fazi formulacije, Jozić Ileković prisjetila se svojeg iskustva s jednim drugim zakonom. Naime, bila je zadužena napisati mišljenje na određeni zakonski prijedlog u Vladinu Uredu za zakonodavstvo. Iako je napisala 17 stranica teksta primjedbi, danas, pet godina nakon donošenja tog zakona, ni jedina njezina primjedba nije proizvela nikakav učinak. Dakle, iako je faza formulacije ona u kojoj obično eksperti (posebice oni iz birokracije) imaju dominantnu ulogu, u RH čak i pravnici, kao dominantna struka u hrvatskoj birokraciji, često imaju vrlo mali utjecaj na oblikovanje alternativa.

Mediji

Mediji su imali određenu ulogu u postavljanju PPPI-ja na dnevni red jer je, primjerice, HRT besplatno emitirao promotivni spot o PPI-ju (koji je pripremila Milena Gogić iz HHO-a). Također, priopćavaju o slučajevima u kojima je provedba ZPPI-ja manjkava pa su, primjerice, praćeni slučajevi koji su završili na sudu. Godine 2007. Jutarnji list radio je svoju evaluaciju ZPPI-ja šaljući upite tijelima javne vlasti i radeći analizu implementacije.⁶⁷ U nekoliko mjeseci trajanja tog istraživanja u novinama su se mogli pronaći članci vezani uz ZPPI pa tako, primjerice, u Vjesniku, uz podatke o broju zahtjeva za pristup informacijama, piše: "Središnji državni ured za upravu Hrvatskom je saboru dostavio Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u 2006, u kojem ocjenjuje da se Zakon iz godine u godinu provodi sve bolje, te da su informacije kojima raspolažu tijela javne vlasti dostupne građanima."⁶⁸

No ulogu medija može se i drugačije sagledavati. Naime, iako su se mediji iznimno zainteresirali za ZPPI, prema riječima Josipa Kregara⁶⁹ to je bilo samo stoga što su krivo shvatili svrhu Zakona misleći da ponajprije ide njima u korist.⁷⁰ Također, unatoč jasnoj želji i trudu zagovaračke koalicije da problem približi javnosti, mediji nisu pridali dovoljnu pozornost problemu pristupa informacijama. Primjerice, u Jutarnjem listu tijekom rujna i listopada 2003, kada je ZPPI raspravljan i donošen u Hrvatskom saboru, samo je jedan članak posvećen pitanju ZPPI-ja.⁷¹ Štoviše, članak je samo kraći pregled glavnih zakonskih odredbi bez ikakve evaluacije, kritičkog osvrtu na problem ili razgovora s bilo kojim od zainteresiranih aktera u procesu. Usporedbe radi, Zakonu o sukobu interesa, koji je istodobno bio u proceduri tijekom rujna i listopada 2003, u Jutarnjem listu posvećeno je devet članaka, od kojih su mnogi zauzimali cijelu novinsku stranicu.⁷²

⁶⁷ Napisala Maja Horvat.

⁶⁸ Napisala Natalija Akmadža. V. Informacije javne vlasti dostupne građanstvu.

⁶⁹ Prema izlaganju Josipa Kregara, FPZG, 15. ožujka 2007.

⁷⁰ Napisala Silvana Tramošljanin.

⁷¹ V. Vlada zakonom osigurava pravo javnosti na dobivanje svih službenih informacija.

⁷² Napisala Vanja Ivošević.



Mediji su značajni za pristup informacijama jer građanin nedvojbeno najviše informacija dobiva kroz medije koji nisu službena glasila javnih tijela. Na taj način mediji oblikuju prioritete u društvu i izravno potiču građane da se o nekom problemu dodatno informiraju. Novinari Zakonom o medijima, kroz niz konkretnih mjera, imaju pravno zajamčenu slobodu i neovisnost, ali medijski zakoni vrlo često nisu efikasni i efektivni u implementaciji.

Novinari, kao zaposlenici, danas rade u vrlo neizvjesnim uvjetima i često su, radi očuvanja egzistencije, prisiljeni su na poslušnost uredniku. Takvi su odnosi zajamčeni nesrazmjerno velikim plaćama urednika u odnosu na plaće novinara, a također time što većina novinara radi preko autorskih ugovora, bez stalnog radnog mjesta, bez kolektivnih ugovora, bez primarne zaštite radnih prava i osjećaja sigurnosti da neće dobiti otkaz. Svemu tomu pridonose i slabe sindikalne novinarske organizacije te brze i radikalne promjene članova redakcija. Urednici su pak stalno u borbi interesa bilo s politikom bilo s tržištem. Nisu rijetki “dogovori ispod pulta”, gdje urednik odustaje od kompromitirajuće priče, a za uzvrat dobiva prvenstvo informacija o nekim drugim važnim, ali ipak “sigurnim” temama, čime se smanjuje broj tema koje uopće dolaze do šire javnosti.⁷³ Novinari, ali i urednici, često nemaju podršku ni vlastitih medijskih kuća, kojima je profit na prvom mjestu. Krnju implementaciju Zakona o medijima pokazuje i činjenica da se vrlo često ne zna pravi vlasnik određenog medija.⁷⁴

Pod utjecajem svega navedenoga novinari su nerijetko prisiljeni orijentirati se na kratke i senzacionalističke priče koje mogu pobuditi široku javnu pozornost (kao što su, primjerice, pitanja imovine političara i njihovih sukoba interesa), a tek iznimno na pitanja koja su “samo” javno dobro, bez skandala u pozadini. Naravno da donošenje i implementacija Zakona o sprečavanju sukoba interesa omogućava plasiranje senzacionalističkog materijala u većem stupnju nego što je to u stanju implementacija ZPPI-ja. Uz to, mediji se više vole baviti izvještavanjem o politikama koje na dnevni red postavlja vlada, što kod ZPPI-ja nikako nije bio slučaj.⁷⁵

Političke stranke

Kao što su istaknuli i Jozo Radoš i saborski zastupnici, članovi Odbora za informiranje, informatizaciju i medije, ni jedna politička stranka nije bila protiv donošenja ZPPI-ja. Ali, također, ni jedna stranka nije postavila pitanje zakonske regulacije PPI-ja kao svoj visoko rangirani prioritet. Zorislav Antun Petrović, pred-

⁷³ Napisala Maja Horvat.

⁷⁴ Prema izlaganju Helene Puljiz, FPZG, 26. travnja 2007.

⁷⁵ Napisao Matija Brlek.

sjednik TIH-a, istaknuo je svoj dojam da su njihovu projektu poticanja regulacije PPI-ja podršku dali LIBRA (Jozo Radoš) i HNS. Ostatak koalicije koja je tada bila na vlasti nije se protivio donošenju ZPPI-ja, ali je Petrović naglasio da bi se njihovo ponašanje prije moglo opisati kao inercija.⁷⁶

Ipak, političke stranke u politici prava na pristup informacijama, prema njihovim (neformalnom) vezama s ostalim akterima, možemo podijeliti u dvije skupine. S jedne strane, šest stranaka – DC, IDS, LS, HSP, HSLs i LIBRA – potpisalo je Antikorupcijsku povelju s PDS-om. Značajno je istaknuti kako među njima nisu bile dvije najveće političke stranke.⁷⁷ No, s druge strane, SDP, kao najveća stranka tadašnje koalicije na vlasti, u svojim je redovima imao ministricu pravosuđa, čije je ministarstvo bilo formalni predlagatelj zakona. Upravo je kod Ingrid Antičević Marinović, prema vlastitim riječima, za donošenje zakona lobirao Josip Kregar, značajni predstavnik NVO koalicije. Isto je napomenuo i za tadašnjeg ministra kulture, SDP-ovca Antuna Vujića.⁷⁸ Jedino Jozo Radoša, koji je u početku svojeg angažmana u PPPI-ju surađivao s PSD-om, a kasnije s NVO koalicijom, možemo povezati s objema navedenim relacijama.⁷⁹ Zaključno, bitno je napomenuti da HDZ i HSS nijedan akter nije spomenuo kao aktere involvirane u politiku prava na pristup informacijama.

Pojedinci

Uključenost hrvatskih građana u PPPI možda najbolje pokazuje podatak da njih 51,4 posto godine 2005. nije znalo da Zakon postoji.⁸⁰ Iako je riječ o politici čije su koristi široko rasprostranjene, građani kao potencijalno najzainteresiraniji akteri i ciljna skupina ostali su u sjeni. Naime, ni u procesu do donošenja Zakona ni u njegovoj implementaciji nije bilo mobilizacije širokih masa građana, nego više onih čija je djelatnost usko povezana uz ovo pravo, kao što su aktivisti određenih udruga.⁸¹

NVO-i su provodili kampanje o pravu na pristup informacijama prije donošenja ZPPI-ja i nakon njega, emitiranjem videospotova te izradom priručnika i internetskih stranica posvećenih PPI-ju. Pitanje je koliko su te aktivnosti zapravo doprle do svijesti najvećeg dijela stanovništva.⁸² Imajući u vidu da NVO-i raspolažu

⁷⁶ Zanimljivo je da je Jozo Radoš, na pitanje o tome tko je bio protiv donošenja ZPPI-ja, istaknuo da je to bila samo birokracija i to zbog vlastite inercije.

⁷⁷ Napisao Tonči Talaja.

⁷⁸ Prema izlaganju Josipa Kregara, FPZG, 15. ožujka 2007.

⁷⁹ Treba napomenuti da je od udruga iz Koalicije Radoš najviše surađivao s HHO-om, barem prema korespondenciji koju nam je ustupio. Naime, sve materijale Koalicije Radošu je poslao upravo HHO.

⁸⁰ V. Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i interesa.

⁸¹ Napisala Maja Horvat.

⁸² Napisala Silvana Tramošljanin.



ograničenim kapacitetima, nije čudan izostanak sveobuhvatne kampanje visokog dometa. Vjerojatno je izostanak snažnijeg interesa i podrške medija zagovaračkim inicijativama NVO-a dodatno utjecao na nedostatak informiranosti i interesa građana. S druge strane, Vlada, zadužena za implementaciju ZPPI-ja, nije predvidjela sredstva za provođenje informativne kampanje pa stoga nije provela ni jednu tijekom donošenja i(li) provedbe Zakona! Dakle, građani nisu bili sustavno informirani o Zakonu iz službenih izvora, što možda objašnjava mali postotak onih koji su 2005. uopće znali da Zakon postoji.

MEĐUNARODNI AKTERI

Međuvladine organizacije

U skupini međuvladinih organizacija mnoge su imale neizravni utjecaj na ZPPI zato što su njihovi dokumenti korišteni kao argumenti za donošenje ZPPI-ja ili kao uzori za pisanje prijedloga zakonskih tekstova. Toj skupini pripadaju sve međunarodne organizacije koje su aktivne na teritoriju RH, poput UN-a, OESS-a, Pakta stabilnosti te posebice Vijeća Europe i Europske unije. ZPPI se, između ostalog, temelji na dvjema preporukama Vijeća Europe i Europskim konvencijama⁸³ o tom pitanju, koje se smatraju i izvorima prava Europske unije.⁸⁴

Možda Europsku uniju treba istaknuti kao najznačajnijeg međunarodnog aktera u *policy* procesu vezanom uz ZPPI. Ipak, uloga EU-a bila je zapravo indirektna s obzirom na to da reguliranje PPI-ja nije formalni uvjet za članstvo u EU-u, već se neizravno zahtijeva kroz postavljene europske standarde javne uprave.⁸⁵ S druge strane, uloga EU-a može se procijeniti još značajnijom. Munir Podumnjak tvrdi da su međunarodni akteri, a posebice EU, ključni za donošenje toga Zakona i da je djelovanje NVO-a samo potaknulo da se ono dogodi nešto prije, iako bi Zakon i bez djelovanja nevladinih organizacija zasigurno ugledao svjetlo dana.⁸⁶

Međunarodne nevladine organizacije

U *policy* procesu vezanom uz ZPPI utjecajna je bila i međunarodna nevladina organizacija Article19 koja se bavi slobodom izražavanja i informacija – lobira,

⁸³ To su Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama iz 1950, Europska konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. te Europska konvencija o zaštiti pojedinaca vezano uz automatsku obradu osobnih podataka iz 1981.

⁸⁴ Napisala Natalija Akmadža.

⁸⁵ Napisala Maja Horvat.

⁸⁶ Prema sastanku s Munirom Podumnjakom, proštorije PSD-a, 29. lipnja 2007.

izrađuje tipske zakone, provodi monitoring te upućuje kritike i preporuke za usavršavanje zakonodavnih praksi u različitim državama. Ta je organizacija napisala osvrt na Deklaraciju “Javnost ima pravo znati” u kojem je dala neke preporuke i smjernice, a indirektno je svojim iskustvom i tipskim zakonom pomogla i u fazi formulacije.⁸⁷ Milena Gogić iz HHO-a potvrdila je kako su hrvatski NVO-i konzultirali Article19 za savjete u vođenju kampanje za ŽPPI.⁸⁸

⁸⁷ Napisala Maja Horvat.

⁸⁸ Prema izlaganju Milene Gogić, FPZG, 29. ožujka 2007.



03

**KAKO SMO DOBILI ZPPI:
OD POSTAVLJANJA POLITIKE NA DNEVNI RED,
PREKO FORMULACIJE DO ODLUČIVANJA**



1. POSTAVLJANJE POLITIKE NA DNEVNI RED

TEORIJSKO ODREĐENJE FAZE POSTAVLJANJA POLITIKE NA DNEVNI RED

Fazu postavljanja politike na dnevni red (*agenda-setting*) možemo definirati kao "...proces kojim problemi i alternativna rješenja dobivaju ili gube pozornost javnosti i elite." (Birkland, 2001, 106). Kako je broj pitanja kojima se društvo i vlada mogu aktivno baviti i koje mogu rješavati ograničen, iznimno je bitno analizirati kako i zašto upravo određene teme dobivaju prioritet i pozornost javnosti i elita. Također, tu je fazu značajno analizirati stoga što način na koji se određeni problemi prepoznaju i formuliraju bitno određuje i način na koji će biti rješavani. Definiranje problema, najznačajnije određenje faze postavljanja politike na dnevni red, uvijek uključuje i određivanje njegovih uzroka, što zatim utječe na postavljanje njegova rješenja.⁸⁹

Za analizu te prve faze *policy* procesa bitno je imati na umu njezina dva aspekta. Agenda ili dnevno-politički red, kao skup problema, tumačenja uzroka, postavljanja ciljeva i rješenja, uvijek ovisi, s jedne strane, o prirodi samog problema. Drugi je aspekt moć – borba među sudionicima *policy* procesa kako bi svoje probleme postavili na dnevni red ili pak spriječili druge da to učine, što Bachrach i Baratz postavljaju kao dva lica moći.⁹⁰ Ta dva aspekta povezana su i međuoavisna. Kako ne postoji mogućnost predstavljanja svih mogućih problema i svih njihovih alternativnih rješenja, dolazi do borbe između različitih aktera za mjesto na ograničenom dnevnom redu. Također, budući da sama definicija problema utječe na njegovo rješavanje, akteri se služe raznim načinima (različitim tipovima simbola ili kauzalnih priča, i brojevima) kako bi njihova interpretacija problema došla u prvi plan.⁹¹

Bitno je napomenuti i to da postoje četiri razine agende, koje se međusobno razlikuju prema broju tema koje uključuju i prema intenzitetu pozornosti koje

⁸⁹ Napisala Vanja Ivošević.

⁹⁰ Napisao Hrvoje Grancarić. V. Birkland (2001, 109–113).

⁹¹ Napisala Ivana Didak.



dobivaju od javnosti i elita.⁹² Univerzalna agenda (*agenda universe*) obuhvaća sve moguće zamislive probleme na temelju kojih netko može zatražiti kreiranje određene javne politike, osim onih koje su nepoželjne u političkom diskursu (poput rasizma ili drugih politički nekorektnih tema). Sistematska agenda (*systemic agenda*) obuhvaća sve ono o čemu vlast ima legitimno pravo odlučivati. Tek se na prijelazu na institucionalnu agendu (*institutional agenda*) broj potencijalnih problema značajno smanjuje jer ona predstavlja ono o čemu institucije već razmišljaju, odnosno one probleme kojima je posvećena velika pozornost vlasti. Na odlučivačkoj razini agende (*decision agenda*) vlasti su već uzele u obzir dotičnu temu/problem za intervenciju.⁹³

Howlett i Ramesh razvili su četiri modela dnevnog reda, odnosno četiri tipa “prelaska” određenog problema s univerzalne/sistemske na institucionalnu/odlučivačku agendu, koji nastaju križanjem dvaju kriterija. Prvi je priroda problema, koja određuje razinu javne potpore za njegovo rješavanje (utječe li problem na cijelo društvo ili samo na manju skupinu). Drugi je kriterij priroda *policy* pod-sistema⁹⁴ koja određuje iniciraju li *policy* proces državni ili društveni (formalni ili neformalni) akteri. Time je drugi kriterij vezan uz pitanja moći.

Prvi tip postavljanja politike na dnevni red čini vanjska inicijacija (*outside initiation*) u kojoj inicijativa dolazi iz društva (od neformalnih aktera) i odnosi se na problem koji utječe na cijelo društvo, pa stoga ima i visoku razinu potpore. Na isti tip problema odnosi se i drugi model, konsolidacija, ali je pri tom zahtjev za kreiranjem javne politike postavljen od strane vlade/vlasti. Treći je model unutarnja inicijacija (*inside initiation*) kada najveći utjecaj imaju grupe s posebnim pristupom donošenju odluka, a riječ je o problemu koji je njihov parcijalni interes (odnosi se na manju skupinu u društvu). Kada je riječ o problemu koji utječe samo na određenu skupinu u društvu, a inicijator je njegova rješavanja formalni akter, riječ je o modelu postavljanja politike na dnevni red koji Howlett i Ramesh nazivaju mobilizacijom.⁹⁵

⁹² V. Birkland (2001, 107. i 108).

⁹³ Napisala Tena Kozić.

⁹⁴ *Policy* podsistem Howlett i Ramesh definiraju kao zbroj aktera okupljenih oko istog javnog problema.

⁹⁵ Napisala Jelena Filipović. V. Howlett i Ramesh (1995, 104–121).

Tablica 2: Tipovi postavljanja politike na dnevni red

| Inicijator (priroda <i>policy</i> podsistema) | Priroda javne potpore (na koju utječe priroda problema) | |
|---|---|-----------------------|
| | Visoka | Niska |
| Iz društva | Izvanjska inicijacija | Unutarnja inicijacija |
| Iz države | Konsolidacija | Mobilizacija |

Izvor: Howlett i Ramesh, 1995, 116.

KRONOLOGIJA POSTAVLJANJA PPPI-JA NA DNEVNI RED U ŠIREM SMISLU

Postavljanje politike na dnevni red prva je faza racionalističkog shvaćanja kreiranja javnih politika u modelu *policy* ciklusa, koja se odnosi na prepoznavanje problema i definiranje ciljeva. No *policy* praksa gotovo nikada ne slijedi linearnu logiku modela – u stvarnosti faze *policy* ciklusa rijetko imaju jasne demarkacijske linije. Ako postavljanje politike na dnevni red razmatramo kroz četiri razine agende, analizom, primjerice, odlučivačke agende već ulazimo u treću fazu *policy* procesa – odlučivanje. S druge strane, definiranje problema uvijek uključuje, uz postavljanje njegovih uzroka, i neki tip preporuke rješenja, odnosno fazu formulacije.⁹⁶ Stoga će se kronološki prikaz postavljanja PPPI-ja na dnevni red, kreiran prema dostupnim dokumentima, u smislu razdoblja koji obuhvaća protezati od početka kampanje za ZPPI do njegova donošenja, tj. odnositi će se na *agenda-setting* u širem smislu prepoznavanja i definiranja problema.

Postavljanje pitanja o donošenju ZPPI-ja može se uočiti u radu NVO-a još 2000. godine.⁹⁷ No, ovo istraživanje kao službeni početak intenzivnije zagovaračke kampanje za ZPPI uzima 24. veljače 2003, kada je Koalicija NVO-a potpisala i javnosti predstavila Deklaraciju “Javnost ima pravo znati”.⁹⁸ Već u travnju međunarodna nevladina organizacija Article19 izdaje svoj komentar na Deklaraciju hrvatskih udruga o PPI-ju.⁹⁹ Od 20. do 22. ožujka u Zagrebu je održana regionalna konferencija o dostupnosti informacija “Pravo na informaciju u jugoistočnoj Europi”, u svrhu poticanja hrvatskih vlasti na donošenje Zakona, pod pokroviteljstvom

⁹⁶ V. Rochefort i Cobb (1994, 3. i 4.).

⁹⁷ Napisala Ivana Didak.

⁹⁸ Napisala Tena Kozčić. V. Deklaracija “Javnost ima pravo znati”.

⁹⁹ V. Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public’s Right to Know by Article 19.



OESS-a, Open Society Justice Initiative, Article19 te predstavnika Vijeća Europe, NATO-a i Privacy Internationala.¹⁰⁰

Nezavisno od te regionalne inicijative, gotovo u isto vrijeme, 11. travnja 2003, saborski zastupnici potpisali su Povelju o suradnji s PSD-om s ciljem realizacije Antikorupcijskog programa te udruge i svaki od njih obvezao se da će do 10. lipnja 2003. godine izraditi određeni zakonski prijedlog, a među njima je bio i Jozo Radoš.¹⁰¹ Jozo Radoš svoj je prijedlog zakonskog teksta uputio u saborsku proceduru upravo 10. lipnja.¹⁰²

Vlada je na sjednici 28. kolovoza 2003. podržala donošenje zakona kojim će se regulirati pravo na pristup informacijama predlagatelja Jose Radoša, uz napomenu da je u pripremi, u kojoj sudjeluju i predstavnici civilnog društva, i Vladin Nacrt prijedloga zakona, a njegovo je donošenje i obveza iz Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije. Vlada je ustvrdila da ima određene primjedbe i prijedloge vezane uz pojedina rješenja iz Radoševa prijedloga pa ga je zato pozvala da se uključi u rad na izradi Nacrta koji priprema Vlada.¹⁰³ Vladin prijedlog zakona stigao je u saborsku proceduru 26. rujna 2003.¹⁰⁴ Nakon što je Vladin prijedlog Zakona poslan u Sabor kroz hitnu proceduru, Jozo Radoš povukao je svoj zakonski prijedlog.¹⁰⁵

7. listopada održana je rasprava saborskog Odbora za europske integracije koji je ustvrdio da je Vladin prijedlog ZPPI-ja sukladan s pravnom stečevinom EU-a. Istoga dana održana je i rasprava Odbora za zakonodavstvo, koji zaključuje da na tekst Vladina prijedloga nema primjedbi ustavnopravne naravi. Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav održao je raspravu 9. listopada i većinom je glasova podržao donošenje Zakona. Istoga dana Klub zastupnika IDS-a podnosi svoj prijedlog amandmana na Zakon, a 10. listopada isto je učinila i Vlada RH i Klub zastupnika LIBRE.

11. i 12. listopada u Zagrebu se održavao međunarodni znanstveni skup s temom “Regulacija prava na slobodan pristup informacijama”, u organizaciji Koalicije NVO-a, na kojem se raspravljalo i o konačnom prijedlogu Zakona. Samo tri dana nakon toga, 15. listopada, usvojen je ZPPI.

¹⁰⁰ Napisala Ana Đukić. V. Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura i Godišnje izvješće o radu Transparency Internationala Hrvatska – po mjesecima.

¹⁰¹ Napisao Krunoslav Stažić. V. Šest stranaka potpisalo antikorupcijsku povelju.

¹⁰² V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Jose Radoša.

¹⁰³ Napisala Ana Đukić.

V. www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2003/60_sjednica_vlade_republike_hrvatske

¹⁰⁴ V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona.

¹⁰⁵ Napisao Krunoslav Stažić. V. Zapisnik tridesetredme sjednice Hrvatskog sabora održane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna.

i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada. 2003.

TKO JE DOMINIRAO FAZOM POSTAVLJANJA POLITIKE NA DNEVNI RED – IZJAVE AKTERA

Svim akterima uključenim u istraživanje ZPPI-ja postavljeno je pitanje o tome tko je, po njihovu mišljenju, bio ključan u postavljanju PPPI-ja na dnevni red. Koristeći se svojevrsnom reputacijskom metodom¹⁰⁶, došli smo do zaključka da su tu ulogu odigrale nevladine organizacije. Naime, svi akteri odgovorili su upravo to.

Iz skupine formalnih aktera, saborski Odbor za informiranje, informatizaciju i medije, odnosno njegova predsjednica Željka Antunović u ime odbora potvrdila je kako je inicijativa stigla od nevladinih organizacija. Spomenula je Josipa Kregara i Institut Otvoreno društvo. Članovi Odbora dodatno su naglasili kako i inicijativu za izmjenama i dopunama postojećeg Zakona također pokreću NVO-i.¹⁰⁷ Jozo Radoš istaknuo je kako se uključio u *policy* proces vezan uz ZPPI zbog inicijative PSD-a i da je to potpisivanje ugovora s PSD-om razlog zbog kojega je i pripremio i poslao u saborsku proceduru svoj zakonski prijedlog. Također je istaknuo kako je surađivao i s Koalicijom NVO-a. Potvrđujući važnost kooperacije s civilnim sektorom, naglasio je kako je on upućivanjem svojeg zakonskog prijedloga u saborsku proceduru “prisilio” Vladu na reakciju, što je pomaknulo pitanje s univerzalne/sistemske na institucionalnu/odlučivačku agendu.¹⁰⁸

Milena Gogić, HHO, istaknula je kako je ideja za kampanju za ZPPI proistekla iz njezine suradnje s bugarskim NVO-ima koji se bave tom temom. Također je naglasila kako je ZPPI bio pretežito predstavljan kroz paradigmu antikorupcijske politike, stoga što se problemi ljudskih prava u RH više u javnosti ne čine prioritetnima. Priznala je i neku vrstu konflikta među nevladinim organizacijama, onim dominantnima u Koaliciji, s jedne strane, i PSD-a, s druge strane, oko toga tko je zapravo postavio PPPI na dnevni red.¹⁰⁹ Zorislav Antun Petrović, aktualni predsjednik TIH-a, istaknuo je kako je TIH sudjelovao u kampanji za ZPPI stoga što se uklapa u osnovni cilj te udruge – suzbijanje korupcije (do razine koja ne onemogućava razvoj) i povećanje transparentnosti rada vlasti. Prema njegovu mišljenju ZPPI je u prvom redu jedna od fundamentalnih regulativa za borbu protiv korupcije. Također je istaknuo kako su NVO-i imali ključnu ulogu u postavljanju pitanja donošenja ZPPI-ja na dnevno-politički red, no nije htio odgovoriti na pitanje koje su udruge u tome bile dominantne.

¹⁰⁶ Reputacijska metoda polazi od pretpostavke da se indeks moći temelji na reputaciji o posjedovanju moći. Stoga se nositelji moći pokušavaju detektirati pitanjem o tome tko ima reputaciju moćnika. V. Grdešić (1995, 45–47).

¹⁰⁷ Prema sastanku s Odborom za informiranje, informatizaciju i medije, Hrvatski sabor, 23. svibnja 2007.

¹⁰⁸ Prema izlaganju Joze Radoša, FPZG, 8. ožujka 2007.

¹⁰⁹ Prema izlaganju Milene Gogić, FPZG, 29. ožujka 2007.



Josip Kregar, profesor prava i bivši član TIH-a, istaknuo je kako je cijela ideja potekla iz njegova posjeta Slovačkoj, kada je postao svjestan tog tipa regulative kao značajnog dijela antikorupcijske strategije. Također je ustvrdio kako je Zakon stigao u saborsku proceduru zbog njegova osobnog lobiranja za potporu zakonskom prijedlogu kod tadašnje ministrice pravosuđa Ingrid Antičević Marinović, tadašnjeg ministra kulture Antuna Vujića i još nekih saborskih zastupnika koje je poznao iz školskih klupa i studentskih dana.¹¹⁰

Munir Podumnjak, predsjednik PSD-a, istaknuo je kako su za postavljanje PPPI-ja na dnevni red bili ključni međunarodni akteri, odnosno međuvladine organizacije koje su utjecajne na području Jugoistočne Europe. Među njima je posebice istaknuo EU, Vijeće Europe, OECD i Pakt o stabilnosti te naglasio značajan utjecaj SAD-a preko različitih organizacija. Hrvatski NVO-i, prema Podumnjakovu mišljenju, utjecali su na to da je ZPPI donesen nešto prije nego što bi se to dogodilo da oni nisu sudjelovali, no RH bi ga dobila i u suprotnom slučaju. Jedino bi u takvom raspletu događaja, prema Podumnjakovoj procjeni, pristupni pregovori s EU-om započeli također kasnije. Zaključno, prema riječima Munira Podumnjaka, ZPPI je rezultat globalnog trenda borbe protiv korupcije u koji se od 2000. intenzivno uključuju NVO-i. Podumnjak je također priznao neki tip tihih konflikta među NVO-ima. Istaknuo je kako je, nakon postavljanja politike na dnevni red, PSD izašao iz procesa zbog dojma da neki NVO-i pretpostavljaju organizacijske parcijalne interese zalaganju za javno dobro.

DEFINIRANJE PROBLEMA U DOKUMENTIMA

Kako bi se utvrdilo koji su okviri definiranja problema korišteni u politici prava na pristup informacijama, uz kratke profile aktera koji su sudjelovali u *policy* procesu vezanom uz ZPPI¹¹¹ analizirani su i dokumenti koje su ti isti akteri izradili. Njihovi glavni argumenti povezani su s okvirima predstavljenim u dijelu *Zašto je ZPPI važan?*

Deklaracija “Javnost ima pravo znati” kratak je dokument od tri stranice, podijeljen u dva dijela. U prvom dijelu, svojevrsnoj preambuli, PPI je određen kao osnovno ljudsko pravo, koje je povezano s procesom demokratizacije i koje je istaknuto kao takvo u mnogim međunarodnim dokumentima (okvir **ljudsko pravo**).¹¹² U drugom dijelu Koalicija NVO-a naglašava potrebu zakonske regu-

¹¹⁰ Napisala Ana Marić.

¹¹¹ V. Akteri u *policy* procesu politike prava na pristup informacijama u RH.

¹¹² Napisala Ana Đukić.

lacije PPI-ja zbog potrebe za otvorenom i transparentnom vlasti, koja postoji zbog građana, a ne *vice versa* – kontrola građana nad vlašću postoji stoga što plaćaju poreze (okvir **reforma javne uprave**). Zatim se nabrajaju principi na kojima bi zakonska regulacija PPI-ja trebala počivati, a jedno od navedenih zanimljivo je za ovo istraživanje. ZPPI se treba donijeti zbog ispunjavanja europskih standarda javne uprave (pod-okvir **dobro upravljanje / europski upravni prostor**). Article19, u komentaru na Deklaraciju Koalicije NVO-a, u kojoj pozdravlja inicijativu kao vrlo progresivnu, također ističe i kako se ideja o PPI-ju kao o ljudskom pravu ne može argumentirati činjenicom plaćanja poreza jer ljudsko pravo mora biti osigurano i neplatišama (i onima koji nisu državljani).¹¹³ To pokazuje kako je Deklaracija ipak većinom izvedena iz okvira **reforma javne uprave**.

I brošura *Regulacija prava na pristup informacijama* TIH-a (koju su napisali Gotovac, Gardašević i Kregar) priznaje dvorazinsko rezoniranje ZPPI-ja. Ističe se kako PPI pripada konceptima otvorene vlasti i dobrog upravljanja kao zahtjeva za modernom, efikasnom i efektivnom javnom upravom (okvir **reforma javne uprave**), što uz transparentnost funkcioniranja tijela javne uprave čini preduvjet za sudjelovanje u europskom upravnom prostoru (podokvir **dobro upravljanje / europski upravni prostor**). S druge strane, PPI je ljudsko pravo koje je vrlo često i ustavno zajamčeno pa čini politički kriterij za pripadanje krugu demokratski razvijenih zemalja (okvir **ljudsko pravo**), što koincidira s globalnim razvojem svijesti o doseg problema nastalih zbog korupcije (podokvir **antikorupcijska politika**).¹¹⁴ Navedeno objašnjenje korištenja obaju okvira od strane aktera pokazuje kako oni zapravo čine dvije razine apstrakcije istog argumentacijskog sklopa.

Zakonski prijedlog Joze Radoša¹¹⁵ na dvije stranice iznosi objašnjenje potrebe za ZPPI-jem u dijelu “Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom, te posljedice koje će donošenjem Zakona proisteći”. Većina teksta donosi opis međunarodnih i domaćih kampanja i drugih aktivnosti u promociji prava na pristup informacijama. U prvom odlomku kratko se pojašnjava kako je PPI univerzalno ljudsko pravo (okvir **ljudsko pravo**). Isti argument spominje se još dva puta, od čega jednom kao predviđena posljedica zakonske regulacije PPI-ja – kao stvaranje uvjeta za ostvarivanje ljudskog prava (izjava o kratkoročnom cilju). Također se spominje i PPI kao iznimno važan dio suvremenog trenda stvaranja otvorene vlasti, kontrolirane od strane građana (okvir **reforma javne uprave**). U dijelu u kojem Radoš kritizira iznimno sporu reakciju Vlade on ističe kako je

¹¹³ V. Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public’s Right to Know by Article 19, Global Campaign for Free Expression.

¹¹⁴ V. Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura, 11–14.

¹¹⁵ V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša.



donošenje ZPPI-ja bila jedna od dužnosti s obzirom na Nacionalni program za borbu protiv korupcije (podokvir **antikorupcijska politika**).

Vladin zakonski prijedlog¹¹⁶ donosi nešto duži dio “Ocjena stanja”. Prva dva kratka odlomka ističu da je PPI potrebno zakonski regulirati jer je informirani građanin preduvjet za demokratizaciju. Također se naglašava kako je PPI ljudsko pravo (oboje spada u okvir **ljudsko pravo**). Nakon isticanja značajnih međunarodnih dokumenata o tom pitanju naglašava se kako Hrvatska, kao kandidatkinja za članstvo u EU-u, mora donijeti taj zakon (podokvir **dobro upravljanje / europski upravni prostor**). Tri kratka odlomka posvećena su pojašnjenju obveze Vlade RH prema Nacionalnom programu za borbu protiv korupcije (podokvir **antikorupcijska politika**). U posljednjem odlomku, posvećenom posljedicama koje će proisteci iz donošenja Zakona, što je svojevrsna izjava o kratkoročnim ciljevima, navedena su dva aspekta: kreiranje normativnih pretpostavki za ostvarivanje općeg prava na pristup informacijama (okvir **ljudsko pravo**) i važnost te regulative za borbu protiv korupcije (podokvir **antikorupcijska politika**). Opravdanje za donošenje ZPPI-ja kroz hitnu proceduru jest usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a (podokvir **dobro upravljanje / europski upravni prostor**).

PSD je lobbirao za ZPPI u sklopu svojeg Antikorupcijskog programa¹¹⁷ koji se sastoji od pet točaka/koraka za sustavno rješenje problema korupcije. ZPPI je predviđen kao jedna od mjera protiv jednog od stupova korupcije (odnosno osnovnih pretpostavki problema koje uzrokuje korupcija): netransparentnosti i djelovanja javnih službi kao tajnih i nedodirljivih. Stoga ZPPI treba donijeti u svrhu jačanja pritiska na sustav javnih službi. Kao dugoročni cilj postavlja se suzbijanje korupcije na vidljiv i dokaziv prostor, zatim uspostavljanje mehanizama kontrole vlasti od strane građana i zaštita njihovih prava.¹¹⁸ Navedeno pripada okviru **reforma javne uprave**, podokviru **antikorupcijska politika**. Ljudska prava, odnosno istoimeni okvir, u navedenom se dokumentu ne koriste kao osnova racionalizacije za donošenje ZPPI-ja (i drugih mjera), već je neravnopravnost građana i ugroženost njihovih prava postavljena kao posljedica korupcije, odnosno, njihova zaštita kao neizravna posljedica implementacije PSD-ova Antikorupcijskog programa.

¹¹⁶ V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona.

¹¹⁷ V. Antikorupcijski program Partnerstva za društveni razvoj.

¹¹⁸ V. Vijeće saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije. Godišnji plan aktivnosti Vijeća saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije.

ZAKLJUČCI O POSTAVLJANJU PPPI-JA NA DNEVNI RED

I prema profilu aktera i prema njihovoj argumentaciji potrebe za donošenjem ZPPI-ja, odnosno u definiranju problema u politici prava na pristup informacijama, korišteni su okviri **ljudsko pravo** i, čak dominantnije, okvir **reforma javne uprave** kroz kombiniranje pitanja pristupanja EU-u i borbe protiv korupcije. Dominantni tip aktera bili su NVO-i, pri čemu je došlo do određenog latentnog sukoba među njima, ali, što je iznimno zanimljivo, unutar istog okvira (**antikorupcijska politika**), a ne iz dva različita. Prema navedenom također je vidljivo kako nitko od aktera nije upotrebljavao okvir **informacijska politika**. To pokazuje i činjenica da se ni jedan formalni ili neformalni akter primarno zadužen/zainteresiran za informacijsku politiku¹¹⁹ ne pojavljuje u *policy* procesu vezanom uz ZPPI. Iako je efekt pozitivnog prelijevanja moguć (u smislu koristi i za neupotrebljavani okvir), pitanje potencijalne veće uspješnosti politike prava na pristup informacijama kroz neiskorišteni okvir ostaje otvorenim.

Ipak, donošenje ZPPI-ja je, neovisno o okviru kroz koji je to učinjeno, zapravo *policy* promjena u Hrvatskoj. Inicijativa za donošenje ZPPI-ja došla je iz civilnog sektora, međutim, da bi se uopće mogla inducirati *policy* promjena, mora postojati i prilika za promjenu (*window of opportunity*). Prema Kingdonu postoje tri tijeka (*streams*) – politički, problemski i *policy* tijek – koji se najčešće odvijaju zasebno, no kada se oni spoje, otvara se prilika za promjenu.¹²⁰

U vrijeme kada je ZPPI prelazio s univerzalne na sistemsku agendu podudarili su se problemski i *policy* tijek. Odnosno, grupa nevladinih organizacija uočila je problem u radu tijela vlasti. Zbog nemogućnosti pristupa dokumentima i informacijama kojima su tijela javne vlasti raspolagala, rad nevladinih organizacija bio je znatno otežan. Istodobno se na međunarodnoj razini razvila *policy* debata o sudjelovanju javnosti u odlučivanju. Koncept dobrog upravljanja i pitanja odgovornosti vlasti građanima, koji su kao ključan korak pretpostavljali javnost rada tijela javne vlasti, postali su sve važniji argumenti. Zatim se stvorila i ključna prilika za prijelaz problema sa sistemske na institucionalnu agendu, kada se s problemskim i *policy* tijekom preklapio i politički tijek. Naime, razdoblje od 1999. do 2003. obilježeno je zakonskim reguliranjem PPI-ja u većini Europskih zemalja, a posebice u zemljama istočne i jugoistočne Europe. Vijeće Europe donijelo je

¹¹⁹ Kao što bi to mogli biti, primjerice, Vladin Ured za e-Hrvatsku, Hrvatski državni arhiv, Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija, Zagrebačko arhivističko društvo, ili Hrvatsko knjižničarsko društvo koje je dio NVO koalicije, ali u procesu ipak poprilično nevidljivo.

¹²⁰ V. Howlett i Ramesh (1995, 116).



Rezoluciju o dostupnosti službenih informacija (R(2002)2), koja poziva države članice da omoguće širok pristup službenim dokumentima na temelju jednakosti i prema jasnim pravilima. Time je otvorena mogućnost lobiranja kod Vlade, koja je kao svoje središnje vrijednosti imala upravo otvaranje Hrvatske europskim procesima i prihvatanje europskih standarda i normi. Pogodnom političkom trenutku pridonijela je i činjenica skorih parlamentarnih izbora i početak preizborne kampanje.

No, kako bi problem zaista došao na institucionalnu agendu (a zatim i do razine odlučivanja), nije dovoljno stvoriti prilike, već se prilike moraju i iskoristiti, a za to je potrebno proširiti bazu shvaćanja problema i doseći razinu političke moći dovoljnu za postavljanje problema na institucionalni dnevni red. Stoga su hrvatski NVO-i stvorili zagovaračku koaliciju (*advocacy coalition*¹²¹) na temelju zajedničkih vrijednosti i artikulirali problem, pokušali zadobiti pozornost javnosti i proširiti bazu potpore te su, direktnim lobiranjem prema članovima Vlade i zastupnicima, uspjeli stvoriti dovoljan pritisak da problem bude prepoznat kao bitan za rješavanje. Iako je rješenje možda manjkavo, do rješavanja problema od strane Vlade ipak je došlo.¹²²

Što se tiče pitanja moći, zapravo nisu postojali akteri koji su stavili PPPI na dnevni red prisilom, već je više riječ o pritiscima na Vladu putem lobiranja i javnih kampanja. Otpora samom Zakonu nije bilo u smislu da je neki moćan akter težio njegovu blokiranju, već je problem predstavljao nedostatak interesa od strane građana i medija, ali i političke volje da se on donese. Kako je i Jozo Radoš istaknuo, "...taj zakon jedan je od rijetkih zakona za koji (...) nije postojao naglašeni politički otpor (...) Zbog toga smatram da je njegovo donošenje bilo nepotrebno dugo, a njegovo usvajanje nepotrebno kasno. To, međutim, pokazuje da su otpori tome zakonu postojali na nižim razinama državne administracije, a da je među političkom elitom izostala svijest o važnosti tog zakona." (*Iskustva i pogledi na Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj*, 2004, 1).¹²³ Birokracija je oponirala donošenju tog Zakona, pri čemu je protivljenje obrazloženo argumentima kako će isti predstavljati veliki gubitak vremena za državne službenike – prvo njihovim preodgojem, a zatim mnogobrojnošću zahtjeva koje će morati procesuirati. Također se isticalo kako će se ZPPI rabiti uglavnom kao instrument za zadiranje u privatnost dužnosnika (poglavito u visinu njihove plaće).¹²⁴ Ipak, otpor birokrata nije imao značajnu ulogu u smislu da je blokirao dolazak problema na agendu.

¹²¹ V. Sabatier (1999).

¹²² Napisala Vanja Ivošević.

¹²³ Napisala Ivana Didak.

¹²⁴ Napisao Matija Brlek.

Na kraju, potrebno je odrediti kojemu tipu postavljanja politike na dnevni red pripada Zakon o pravu na pristup informacijama. Prema svemu iznesenom, pripada tipu izvanjske inicijacije. Naime, inicijativa je došla iz društva, odnosno od strane neformalnih aktera, među kojima su dominirale nevladine organizacije, što je rijedak slučaj u kreiranju javnih politika u RH. S druge strane, taj se problem tiče cijeloga društva, a ne neke manje skupine, što, barem potencijalno, potiče široku javnu potporu za njegovo rješavanje.¹²⁵

2. FORMULACIJA I ODLUČIVANJE

TEORIJSKO ODREĐENJE FAZA FORMULACIJE I ODLUČIVANJA

Fazu formulacije možemo odrediti kao definiranje, razmatranje i prihvaćanje / odbacivanje opcija / alternativa / rješenja problema. Pri analizi te faze pozornost treba usmjeriti na tri osnovna pitanja: tko sudjeluje u formulaciji, na koji način / kako se odvija formulacija, i kojim se tehnikama vrši izbor između alternativa.¹²⁶

Pri analizi aktera bitno je napomenuti da, kao što ističu Howlett i Ramesh¹²⁷, s obzirom na fazu postavljanja politike na dnevni red, formulaciju karakterizira smanjenje broja aktera¹²⁸, zbog pretpostavke da utjecaj mogu imati samo oni s barem minimalnim znanjem o problemu. Kako ističe i Guy Peters¹²⁹, iako svi mogu sudjelovati u fazi formulacije, samo su neki tipovi aktera ključni, a to su najčešće birokracija, *think tankovi*, interesne grupe i parlamentarni zastupnici, pri čemu je iznimno važna uloga ekspertize u fazi formulacije.¹³⁰ Koje će se *policy* opcije ozbiljno razmatrati na institucionalnoj agendi, funkcija je prirode i motivacije ključnih aktera *policy* podсистema.

¹²⁵ Napisao Krunoslav Stažić.

¹²⁶ Najčešće upotrebljavana tehnika analize mogućih alternativa i njihovih posljedica jest analiza troškova i koristi (*cost-benefit analysis*). V. Peters (2004, 62–74).

¹²⁷ V. Howlett i Ramesh (1995, 122–136).

¹²⁸ Za detalje o skupinama i tipovima aktera v. *Tipologije policy aktera*.

¹²⁹ V. Peters (2004, 63–67).

¹³⁰ Napisao Mate Svalina.



Značenje uloge aktera u fazi formulacije pokazuje i činjenica da Howlett i Ramesh prirodu *policy* podsistema rabe kao osnovni kriterij za tipologiju svih faza *policy* procesa. Jedino za fazu formulacije ne daju tipologiju mogućih obrazaca odvijanja tog dijela *policy* procesa, već samo prikazuju tipologiju *policy* mreža i *policy* zajednica, tipova strukturirane interakcije aktera. Na to se, s jedne strane, može gledati kao na najveću nedosljednost navedene knjige, no to s druge strane pokazuje dominantan utjecaj aktera i tipa stukturiranja njihove interakcije, na odabir alternativa za rješavanje određenog javnog problema.

Ipak, Peters kreira tipove / vrste faze formulacije, koje čine odgovor na pitanje o tome na koji način se formulacija odvija. Ukrštanjem dvaju kriterija – znanja o kauzalnosti¹³¹ i razine informiranosti o problemu¹³² – nastaju četiri tipa faze formulacija. Prvi je rutinska formulacija koja se odnosi na rutinizirane prilagodbe postojeće politike, uglavnom s inkrementalnim promjenama. Kreativna je formulacija po oba kriterija suprotna rutinskoj jer se odvija u uvjetima neadekvatne razine informiranosti i znanja odlučitelja. Treća je moguća situacija ona koju karakterizira nedovoljna razina znanja o kauzalnosti, pa kreiranje javnih politika vodi k uvjetovanoj / kondicionalnoj *policy* (*conditional*). U tom tipu promjene određenih indikatora o problemu značajnije uzrokuju standardno, gotovo automatsko reagiranje kreatora politika, koji se ne slažu o logici procesa inherentnog problemu.¹³³ Posljednja, zanatska/obrotnička (*craftsman*) varijanta *policy* formulacije, jest ona u kojoj se, zbog nedostatka informacija o stanju problema, uz konsenzus o logici iza njega, alternativa bira na temelju vjerojatnosti. Zaključno, bitno je napomenuti da tip formulacije kojemu pripada određena politika u velikoj mjeri ovisi o akterima i njihovim aktivnostima u smjeru prezentiranja određene politike kao određenog tipa. Primjerice, tijelo javne vlasti u čijem je djelokrugu problem vjerojatno će definirati problem tako da je potrebna rutinska formulacija, dok će interesne skupine prije posegnuti za kreativnim ili zanatskim modelom.¹³⁴

¹³¹ Peters znanje o kauzalnosti definira kao znanje o procesima koji čine podlogu problema / koji su inherentni problemu koji se želi riješiti (primjerice, što je uzrok siromaštva).

¹³² Informiranost o problemu Peters određuje kao mjeru u kojoj su vlasti dostupne osnovne činjenične informacije o konkretnom stanju problema, što je vrlo često prikazano određenim indikatorima o kojima može postojati različita razina društvenog konsenzusa (primjerice statistički pokazatelji o broju siromašnih).

¹³³ Primjerice, u makroekonomskoj politici, nakon gubljenja vjere u kenzijsku teoriju kao inherentnu logiku problema, promjene u makroekonomskim pokazateljima uzrokuju standardne reakcije odlučitelja.

¹³⁴ Time Guy Peters zapravo ističe isti argument kao i Howlett i Ramesh, o iznimnom značenju tipa *policy* podsistema za fazu formulacije određene politike.

Tablica 3: Tipovi faze formulacije

| Informiranost | Znanje o kauzalnosti | |
|---------------|--------------------------------|--|
| | Visoka | Niska |
| Visoka | Rutinska | Uvjetovana / kondicionalna (Conditional) |
| Niska | Zanatska/obrtnička (Craftsman) | Kreativna |

Peters 2004, 69.

Faza odlučivanja bila je najčešće istraživana u ranim fazama razvoja *policy* znanosti, pa se još uvijek često javne politike, u najjednostavnijim varijantama, i definiraju kao skup odluka.¹³⁵ Za fazu odlučivanja, u kojoj se odabire jedna alternativa rješenja problema, karakteristično je sudjelovanje najmanjeg broja aktera, jer su neformalni akteri (akteri smješteni u društvu) isključeni. Uz to, bitno je napomenuti da je odlučivanje uvijek ograničeno određenim setom pravila (primjerice, na najvišoj razini, konstitutivnim uređenjem ili poslovnikom zakonodavnog tijela).

Howlett i Ramesh¹³⁶ prikazuju osnovne modele odlučivanja na sljedeći način. Model savršene racionalnosti jest onaj koji podrazumijeva analizu svih mogućih alternativa i njihovih posljedica pa zatim izbor one najbolje. Herbert Simon, kroz kritiku modela savršene racionalnosti, kreirao je model ograničene racionalnosti kojim ističe da zbog ograničenih sposobnosti ljudskog uma i nesavršenosti dostupnih informacija nije uvijek moguće usporediti sve alternative niti predvidjeti sve njihove posljedice. Stoga se u realnim procesima odlučivanja zapravo uvijek teži zadovoljavajućoj odluci. Inkrementalni model odlučivanja Charlesa Lindbloma ističe kako se javne politike kreiraju kroz niz sukcesivnih odluka koje donose marginalne promjene politike. Simonovoj kritici racionalizma Lindblom dodaje da je nemoguće odvojiti ciljeve od instrumenata i razmatrati ih razdvojeno, već se izbor instrumenata vrši kroz pokušaj i pogrešku, a ne kroz sveobuhvatnu evaluaciju. Model koji odlučivanje prikazuje bitno neracionalnim (ali ne i iracionalnim) jest onaj Marcha i Olsena koji se naziva modelom kante za smeće (*garbage can model*). Autori tvrde da ostali modeli pretpostavljaju namjeru, razumijevanje problema i predvidive odnose između aktera, što ne postoji u stvarnosti, već je odlučivanje vrlo nepredvidiv proces. Kanta za smeće simbolizira priliku za od-

¹³⁵ V. Haque, Harrop i Breslin (2001, 409).

¹³⁶ Howlett i Ramesh (1995).



lučivanje u koju probleme i rješenja “ubacuju” akteri. Akteri jednostavno biraju ciljeve i instrumente tijekom procesa koji je kontingentan i nepredvidiv.

PRIJEDLOZI ZAKONA KAO ALTERNATIVE

Kako je u istraživanom *policy* procesu do faze odlučivanja kratkoročni cilj određen kao potreba donošenja zasebne zakonske regulative PPI-ja, u analizi alternativa razmatrani su različiti prijedlozi zakonskog teksta. Stoga eksperte, inače ključne aktere faze formulacije, pretežito čine pravnici koji su pripremali prijedloge zakona.¹³⁷ Postojala su tri prijedloga Zakona – Vlade RH, saborskog zastupnika Joze Radoša, i prijedlog Koalicije NVO-a. S obzirom na to da po Ustavu RH, članak 84, “...pravo predlagati zakone ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika i radna tijela Hrvatskog sabora, te Vlada RH”, možemo zapravo govoriti samo o dvjema formalnim alternativama, jer Koalicija nevladinih organizacija nije ovlašteni predlagatelj Zakona pa njihov prijedlog nije mogao ući u saborsku proceduru.¹³⁸

Koalicija NVO-a prva je pripremila nacrt zakonskog teksta¹³⁹, u sklopu posebnog projekta TIH-a kojemu je osnovna svrha bila upravo izrada Zakona.¹⁴⁰ Voditelj projekta bio je Đorđe Gardašević koji je s Viktorom Gotovcem, pod mentorstvom Josipa Kregara, napisao prijedlog ZPPI-ja. U izradi, kako je i Kregar napomenuo, vodili su se tipskim zakonom međunarodne nevladine organizacije Article19.¹⁴¹ Navedeni tipski zakon prikazuje potrebnu strukturu, pojmove, pravna načela, procedure i institute, i služi kao pomoć u izradi vlastitih zakonskih regulativa za zemlje koje ga još nemaju. Jozo Radoš svoj je prijedlog zakona¹⁴² uputio u saborsku proceduru 10. lipnja 2003, dakle, u roku prema ugovoru koji je potpisao s PSD-om. Vladin prijedlog¹⁴³, koje je ujedno bio i konačni prijedlog ZPPI-ja, u saborsku je proceduru stigao 26. rujna 2003, a 1. listopada tijekom dopunjavanja dnevnoga reda posljednje sjednice mandata 2000–2003. uključen je kao 68.

¹³⁷ Za detalje u vezi sa sudjelovanjem eksperata v. dio *Neformalni akteri – eksperti. Za detaljnija pojašnjenja važnosti evaluacije kao analize učinaka opcija i ex-ante evaluacije v. dio Određenje monitoringa (praćenja) i evaluacije. Detaljniju razradu problema u provedbi ZPPI-ja, nastalih zbog nedostatka evaluacije prije faze odlučivanja i za njezino vrijeme, v. dijelove Uredjenje i provedba monitoringa i evaluacije ZPPI-ja i Ocjena relevantnosti.*

¹³⁸ Napisala Ana Marić.

¹³⁹ Zakonski prijedlog Koalicije NVO-a u tijeku ovog istraživanja uspjeli smo dobiti samo u obliku e-maila Milene Gogić (HHO) Jozi Radošu, od 21. svibnja.2003, i taj je tekst poslužio kao predložak za analizu zakonskih prijedloga.

¹⁴⁰ V. *Zahtjev za financijsku potporu. Natječaj Pravnog programa za potporu projektima reforme pravosuđa Instituta Otvoreno društvo Hrvatska.*

¹⁴¹ V. A Model of Freedom of Information Law by Article 19.

¹⁴² V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša.

¹⁴³ V. Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona.

točka dnevnoga reda. Prijedlog Joze Radoša činio je 69. točku dnevnoga reda iste sjednice.¹⁴⁴

Neke su od zanimljivih razlika između prijedloga sljedeće. Prijedlog NVO-a dugoročni cilj postavlja šire, u smislu ne samo ostvarivanja PPI-ja (kao Vladin), već dodaje da se PPI uređuje zbog osiguravanja slobodnog i demokratskog društva (iz okvira **ljusko pravo**), te transparentnog i otvorenog sustava vlasti (iz okvira **reforma javne uprave**). NVO-i rabe termin ovlaštenik prava na informacije, a Radošev i Vladin prijedlog korisnik istog. Za razliku i od Radoševa prijedloga i od prijedloga Koalicije NVO-a, Vladin prijedlog ne sadrži načelo razmjernosti, test javnog interesa ni načela pravodobnosti i opširnosti informacija.¹⁴⁵

Procedure podnošenja pojedinačnog zahtjeva za informacijom uređene su vrlo slično u svim trima prijedlozima, osim što i Radoš i NVO-i postavljaju rok od osam dana za rješavanje zahtjeva, za razliku od Vladinih 15 dana. Također, samo Radošev prijedlog izrijekom navodi da, u slučaju podnošenja zahtjeva usmenim putem, ne postoji mogućnost ulaganja žalbe ili pokretanja upravnog spora.¹⁴⁶ I NVO- i Radoš predviđaju donošenje upravnih akata (rješenja) i u slučaju prihvaćanja i odbijanja pojedinačnog zahtjeva za informacijom, dok Vladin isto predviđa samo u slučaju odbijanja.¹⁴⁷ Nadzor nad provođenjem zakona NVO-i i Radoš namjenjuju upravnoj inspekciji, a Vlada tijelu nadležnom za opću upravu. Također, i Radoš i NVO-i predviđaju naknadu štete ovlašteniku, u slučaju da mu je informacija neopravdano uskraćena, dok tog rješenja u Vladinu prijedlogu nema. U kaznenim odredbama Vlada je nešto stroža. Za slućajeve uništenja ili oštećenja informacije u namjeri da je se učini nedostupnom predviđa i kaznu zatvora do šest mjeseci za odgovornu osobu, dok Radoš i NVO-i predlažu propisivanje samo stegovnog postupka.¹⁴⁸ Ni jedan prijedlog ne predviđa uspostavljanje institucije Povjerenika za informacije.

Zaključno, zanimljivo je napomenuti da su zakonski prijedlozi Vlade i Koalicije NVO-a vrlo slični. Primjerice, imaju vrlo sličan slijed članaka i njihove naslove, a u nekim dijelovima i gotovo identične ćlanke (poput onih o definiranju osnovnih pojmova, o izuzecima od PPI-ja¹⁴⁹, načinima ostvarivanja PPI-ja, dopuni i ispravku

¹⁴⁴ V. Zapisnik tridesetsedme sjednice Hrvatskog sabora odrćane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada 2003.

¹⁴⁵ Napisala Ana Marić. Za detaljna objašnjenja pravnih načela PPI-ja v. dio *Analiza teksta Zakona o pravu na pristup informacijama RH*.

¹⁴⁶ Detaljnije o proceduri podnošenja zahtjeva – v. *Uređenje implementacije*.

¹⁴⁷ Detaljnije oko pitanja izdavanja rješenja – v. dio *Analiza teksta Zakona o pravu na pristup informacijama RH*.

¹⁴⁸ Napisla Federica Mendizza.

¹⁴⁹ Primjerice, oba prijedloga koriste formulaciju da će tijelo javne vlasti "uskratiti informaciju" u određenim slućajevima, što se detaljno tematizira u dijelu *Ocjena koherentnosti*.



informacije, žalbi i upravnom sporu, službeniku za informiranje). Prijedlog Joze Radoša slijedi vrlo sličnu strukturu, no verbalnom razradom normi odskaka od dvaju drugih prijedloga. Također, prijedlog Joze Radoša ima, primjerice, zaseban članak o sadržaju informacija, koji ne postoji u druga dva prijedloga, a nema zasebnoga članka o službenim upisnicima, koji postoji u ostalim dvama prijedlozima. Radošev prijedlog najškrnije razrađuje dužnosti službenika za informiranje i jedini predviđa izradu izvješća o provedbi i za 2003. godinu. Jedino se u tom prijedlogu podrobnije razrađuju elementi koje mora sadržavati katalog informacija. I najvažnije, prijedlog Joze Radoša samo u dijelu o vrstama pristupa informacijama spominje institut redovitog objavljivanja informacija, tj. on nije sadržan nigdje drugdje u tekstu, dok mu druga dva prijedloga ipak posvećuju još jedan članak.¹⁵⁰

AMANDMANI I DONOŠENJE ZPPI-JA U SABORU

Kada je Vlada uputila konačni prijedlog zakona u Sabor kroz hitnu proceduru, Jozo Radoš povukao je svoj prijedlog.¹⁵¹ ZPPI je donesen kroz jedno čitanje, i na njega su predlagani amandmani. Jozi Radošu je u predlaganju amandmana pomogla Koalicija NVO-a, koja je mu je 3. listopada poslala dopis sa svojim prijedlozima.¹⁵² Amandmane na konačni prijedlog zakona podnio je Klub IDS-a (9. listopada 2003), Vlada, Klub zastupnika LIBRE (oboje 10. listopada 2003) i zastupnik Nenad Stazić. Od svih se amandmana najveći broj odnosi na nomotehničko uređivanje pojedinih odredbi zakona (neki čak i na ispravljanje pravopisnih grešaka u konačnom prijedlogu). Klub IDS-a predložio je 20 amandmana koji se, između ostalog, odnose na uvođenje načela razmjernosti i testa javnog interesa, određenje cilja zakona na širi način (kao u prijedlogu amandmana NVO-a) i proširenje članka o obvezi javnih tijela pri osiguravanju uvjeta za implementaciju. Radoš je sa svojih osam amandmana, između ostalog, htio proširiti definiciju tijela javne vlasti (da se ona izrijeком odnosi i na trgovačka društva u vlasništvu RH ili koje RH posredno kontrolira), uvesti načelo pravodobnosti, obvezati tijela javne vlasti da donose rješenja i pri prihvaćanju zahtjeva za informacijom, dodati obvezu da se objavljuju i dokumenti vezani uz javne nabave, dodati članak o obvezi naknade štete pri uskraćivanju PPI-ja, te članak o definiranju potpunog ispunjenja obveze tijela javne vlasti. Vlada je podnijela tek tri amandmana – na

¹⁵⁰ Napisao Mate Svalina.

¹⁵¹ V. Zapisnik tridesetšeste sjednice Hrvatskog sabora održane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna. i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada. 2003.

¹⁵² Prema sadržaju amandmana IDS-a vjerojatno je da su se i oni služili prijedlozima Koalicije NVO-a, međutim, o tome nismo uspjeli prikupiti dokumentaciju.

članak 2, 15. i 26. konačnog prijedloga – koji se svi odnose na nomotehničko uređenje odredbi. Potrebno je istaknuti da je jedan amandman podnio i zastupnik SDP-a, Nenad Stazić, kojim se u institut redovitog objavljivanja dodaje obveza objavljivanja nacrtu zakona i podzakonskih akata.

Iz izvješća s rasprava saborskih Odbora¹⁵³ može se uočiti kako te rasprave nisu donijele nikakve supstantivne primjedbe ili prijedloge vezane uz konačni prijedlog zakona. U raspravi o ZPPI-ju, na plenarnoj sjednici, sudjelovali su sljedeći zastupnici: Dorotea Pešić-Bukovac (u ime Kluba IDS-a), Ljerka Mintas-Hodak (u ime Kluba HIP-a), Želimir Janjić (u ime Kluba HSLA-a), Ivan Jarnjak (u ime Kluba HDZ-a), Jozo Radoš (u ime Kluba LIBRE), Ljubo Česić i Marija Lugić, te dodatno, kroz institute replike i ispravka netočnog navoda, još i Ivan Ninić i Ante Beljo. Dakle, u raspravi o ZPPI-ju u pravilu nisu sudjelovali u javnosti najpoznatiji i politički najutjecajniji zastupnici, a izostalo je i sudjelovanje određenih klubova zastupnika (primjerice Kluba SDP-a). Većinom glasova (71 “za” i 17 suzdržanih), prihvaćeno je da se raspravlja o amandmanima Vlade, koji su dostavljeni nakon zaključenja rasprave.¹⁵⁴ Od triju Vladinih amandmana dva su prihvaćena. Amandman na 2. članak konačnog prijedloga, kojim se nomotehnički uređuje cilj zakona, prihvaćen je sa 70 glasova “za” i 17 suzdržanih, a amandman na članak 15. sa 71 “za” i 16 suzdržanih (također nomotehničko uređenje stavki članka).

Predstavnik predlagatelja, Vlade, prihvatio je amandman Kluba IDS-a da se u cijelom Zakonu izraz korisnik zamijeni izrazom ovlaštenik. Razlog je tome taj da je potonji pojam širi pa, primjerice, svi imaju ovlast nad informacijama koje tijelo javne vlasti objavi na internetu, ali ne moraju se njima služiti ukoliko to ne žele. Prihvaćeni su i amandmani Nenada Stazića i Kluba Libre na članak 20. koji se odnosi na institut redovitog objavljivanja. Tako je Radoševom inicijativom pridodan stavak o obvezi objavljivanja natječajne dokumentacije za javne nabave, a Stazićevom nacrtu zakona i podzakonskih akata. Iako se predlagatelj nije usuglasio, Sabor je prihvatio amandman LIBRE, kojim se u ZPPI dodaje novi članak 27. (*Potpuno ispunjenje obveze*). Navedeni članak određuje da je

¹⁵³ Održane su rasprave Odbora za europske integracije i Odbora za zakonodavstvo 7. listopada 2003. i Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav 9. listopada 2003. V. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831. Izvješće s rasprave* (7. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za europske integracije, *Izvješće o Prijedlogu zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831* (7. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za zakonodavstvo i *Izvješće s rasprave o Prijedlogu zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831.* (9. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav.

¹⁵⁴ Napisala Vanja Ivošević. V. Zapisnik tridesetsedme sjednice Hrvatskog sabora održane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada 2003:59.



obvezno, nakon što je utvrđeno da je tijelo javne vlasti neopravdano uskratilo informaciju, naknadno učiniti tu informaciju dostupnom. Time se onemogućuje tijelo javne vlasti da svjesno ograničava PPI tako da bira između sankcije i davanja informacije. Glasovanje o tom amandmanu završilo je s 59 glasova “za” i 22 suzdržana. Ni s jednim ostalim amandmanom predlagatelj se nije usuglasio pa su neki odbijeni glasovanjem, a neki povučeni iz procedure.

Zaključno, Hrvatski je sabor 15. listopada 2003, dva dana prije kraja posljednje sjednice mandata 2000–2003, većinom glasova – 76 “za” i pet suzdržanih – donio Zakon o pravu na pristup informacijama.¹⁵⁵ Zanimljivo je primijetiti kako se ni pri jednom glasovanju (o amandmanima ili donošenju zakona) nije pojavio ni jedan glas koji bi bio protiv. No ipak, nijedan od značajnijih amandmana koji se odnose, primjerice, na pravna načela ili izdavanje rješenja, a koji čine bit kasnijih kritika ZPPI-ja, nije prihvaćen. U konačni prijedlog zakona uvršteno je ukupno šest amandmana. Od toga su dva nomotehnička dotjerivanja od strane Vlade i zamjena riječi korisnik riječju ovlaštenik, a tek su tri izmjene nešto značajnije (odnose se na javne nabave, nacрте zakona i potpuno ispunjenje obveza). Nakon donošenja ZPPI-ja uslijedili su parlamentarni izbori pa je donošenje provedbenih propisa postao zadatak nove HDZ-ove vlade.¹⁵⁶

ZAKLJUČNO O FORMULACIJI I ODLUČIVANJU

Prikaz formuliranja alternativa u smislu kreiranja zakonskih tekstova, a zatim detalja vezanih uz donošenje Zakona u Saboru, pokazuje neke od spomenutih karakteristika faza formulacije i odlučivanja u *policy* procesu. Značajno je napomenuti da se, nakon faze postavljanja politike na dnevni red, kojom su dominirali NVO-i, broj aktera u procesu smanjuje (primjerice, gotovo su beznačajni mediji ili pojedinci). Iako su NVO-i imali utjecaja¹⁵⁷ jer su uspjeli zadobiti pozornost određenih saborskih zastupnika i klubova zastupnika, kojima su bili savjetnici i u izradi zakonskih prijedloga i u izradi amandmana, njihov utjecaj na kreiranje te javne politike postaje neizravan. S druge strane, iako se Vlada naknadno uključuje u proces, njezin utjecaj u tim fazama značajno raste. Tako su, usprkos tome što je

¹⁵⁵ V. Zapisnik tridesetsedme sjednice Hrvatskog sabora održane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada. 2003.

¹⁵⁶ Za detaljnije objašnjenje procesa vezanog uz donošenje provedbenih propisa v. dio *Ocjena efikasnosti – Upravljanje vremenom*.

¹⁵⁷ To možemo povezati s Petersovom tezom o interesnim skupinama kao značajnim akterima formualcije.

očito da je Vladin prijedlog zakona nastao prema predlošku NVO-ova, svi elementi koje Vlada nije htjela uključiti u Zakon zaista i ostali isključeni.¹⁵⁸

Prema tipovima faze formulacije *policy* proces najviše odgovara Petersovu tipu kreativne formulacije. Razlog je tome s jedne strane taj što je znanje o kauzalnom procesu inherentnom problemu na niskoj razini. Naime, ZPPI se odnosi na više problema, koji nisu u fazi postavljanja politike na dnevni red jasno definirani. To pokazuje i činjenica da je formuliranje dugoročnog cilja (koji je zrcalna slika problema) ipak u Zakonu ostalo uže, suprotno predloženim amandmanima, i teško ga je precizno smjestiti u samo jedan od tri interpretativna okvira.¹⁵⁹ S druge strane, razina informiranosti o stanju problema također je niska. Uz škрто sudjelovanje pravnika u oblikovanju alternativa, drugi tipovi eksperata, koji bi trebali provesti istraživanja s ciljem dijagnoze stanja (primjerice stvarnim potrebama ciljne skupine ili uvjetima funkcioniranja birokracije zadužene za provedbu), uopće nisu sudjelovali u procesu. Izostali su gotovo svi oblici evaluacije prije donošenja zakona.

Ako se uzme u obzir Petersova tvrdnja da tip formulacije ovisi o djelovanju aktera, značajan utjecaj NVO-a u *policy* procesu vezanom uz ZPPI ide na ruku određenju faze formulacije kao kreativne. No osnovni je problem aplikacije tipova formulacije iz literature, uz uvijek i svuda prisutan jaz između modela i prakse, i taj da se kreiranju javnih politika u RH fazi formulacije vrlo često pridaje iznimno malo pozornosti i vremena. Uz to, u slučaju ZPPI-ja, zakonski su prijedlozi vrlo velikim dijelom nastali prema predlošcima iz inozemstva, odnosno kao rezultat transfera politika, što donekle umanjuje prostor za domaće promišljanje alternativa, odnosno formulaciju.¹⁶⁰

Modele odlučivanja još je zahtjevnije primijeniti na *policy* proces vezan uz ZPPI, stoga što ih treba shvaćati šire od same saborske procedure, kao svojevrsne tipove kreiranja javnih politika uopće. Racionalni modeli odgovaraju politici prava na pristup informacijama u smislu da je riječ o velikoj promjeni, odnosno uvođenju nove politike. No, s druge strane, istraživanje je pokazalo značajan nedostatak racionalne analize alternativa i njihovih mogućih posljedica. Inkrementalni model, koji postulira da se promjene u kreiranju javnih politika najčešće događaju kao male prilagodbe, ne odgovara stanju kod nas upravo stoga što je riječ o uvođenju nove politike koja čini značajniju *policy* promjenu. No, zbog nedovoljno jasno definiranog problema, odgovara joj svojom postavkom da je ciljeve i sredstva u kreiranju javnih politika nemoguće odvojiti. Sam izbor instrumenata više se vršio

¹⁵⁸ Napisala Federica Mendizza.

¹⁵⁹ V. Tablicu 1.

¹⁶⁰ Napisala Federica Mendizza.



kroz metodu pokušaja i pogrešaka, uzimajući u obzir samo postavljeni kriterij i njegovu političku izvedivost, a ne sveobuhvatnu analizu.¹⁶¹ Stoga u PPPI-ju ne možemo govoriti o nekoj sustavnoj i sveobuhvatnoj politici koju se formuliralo tako da se predvide posljedice, analizira svaka odluka, angažiraju konzultanti, već naprosto o donošenju još jednog od mnogobrojnih zakona koji je ciljao privremeno zadovoljiti civilno društvo i koji se podudario s Nacionalnim programom za borbu protiv korupcije i potrebom usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU.¹⁶² “Model kante za smeće”, koji se odnosi na odlučivanje u situacijama organizirane anarhije, kada problemi, akteri i rješenja spletom različitih okolnosti gotovo slučajno pronalaze jedni druge, možda najbolje opisuje *policy* proces do donošenja ZPPI-ja. Ali da bi se to zaista moglo tvrditi, potrebno je još mnogo istraživanja prakse kreiranja javnih politika u Hrvatskoj.

3. ANALIZA TEKSTA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA RH

Zakon o pravu na pristup informacijama predstavlja posebni zakon iz područja upravnog prava (*lex specialis*) kojim se uređuje područje dostupnosti informacija. Također, predviđena je supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, na sve elemente postupanja tijela javne vlasti koja nisu uređena ZPPI-jem, kao što je, primjerice, postupak pokretanja upravnog spora tužbom pred Upravnim sudom. Zakon sadrži 30 članaka podijeljenih u sedam glava u kojima se razrađuju opće odredbe, načela prava na pristup informacijama, izuzeci od prava na pristup informacijama, postupovne odredbe, posebne odredbe o tijelima javne vlasti, kaznene te prijelazne i završne odredbe.

ZPPI, kao i svaki drugi zakon, u uvodnom dijelu (članak 3) definira osnovne pojmove koji se protežu kroz sve članke Zakona. Ovlaštenik prava na informaciju svaka je domaća i strana, fizička ili pravna osoba koja zahtijeva pristup informaciji. Tijela javne vlasti sva su državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe koje posjeduju javne ovlasti.

¹⁶¹ Napisala Antea Radić.

¹⁶² Napisala Ana Marić.

Informacija je definirana kao svaki podatak, fotografija, crtež, film, izvješće, akt, tablica, grafikon, nacrt ili drugi prilog koje posjeduju, kojim raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti, bez obzira na to je li pohranjena u nekom dokumentu, bez obzira na izvor, vrijeme nastanka, mjesto pohrane, način saznavanja i po čijem je nalogu, u čije ime i za koga pohranjena, ili o bilo kojem drugom svojstvu informacije. Dokument je svako materijalno sredstvo koje sadrži zapisanu ili unesenu informaciju koja je u posjedu, kojom raspolažu ili koju nadziru tijela javne vlasti.

Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo ovlaštenika da traži i dobije određenu informaciju, da sazna raspolaže li tijelo javne vlasti traženom informacijom i da je javno iznese, kao i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup traženoj informaciji. PPI također obuhvaća obvezu tijela javne vlasti da posebnim rješenjem obrazloži razloge uskraćivanja informacije, ali i obvezu na redovito objavljivanje informacija bez posebnog zahtjeva nekog ovlaštenika.¹⁶³

Tablica 4: Sadržaj prava na pristup informacijama prema ZPPI-ju

| PRAVO OVLAŠTENIKA | OBVEZA TIJELA JAVNE VLASTI |
|---|---|
| Na traženje informacije od tijela javne vlasti. | Na omogućavanje pristupa traženoj informaciji putem neposrednog pružanja informacija. |
| Na dobivanje informacije od tijela javne vlasti. | Na redovito objavljivanje informacija, bez posebnog zahtjeva nekog ovlaštenika. |
| Na informaciju o tome posjeduje li tijelo javne vlasti posjeduje traženu informaciju, nadzire li je i raspolaže li njome. | Na davanje obrazloženja uskraćivanja informacije putem posebnog rješenja. |
| Na javno raspolaganje dobivenom informacijom. | |

ZZPI se temelji na nekoliko bazičnih pravnih načela. Osnovno pravno načelo koje sadrži ZPPI jest presumpcija javnosti informacija koja označava da ovlaštenik ima pravo na sve informacije u posjedu tijela javne vlasti. Načelo restriktivnosti upozorava na mogućnost ograničavanja prava na pristup informaciji, s time da takvi izuzeci od PPI-ja moraju biti propisani zakonom. Primjeri su izuzetaka informacije označene kao tajne Zakonom o tajnosti podataka, informacije zaštićene Zakonom o zaštiti osobnih podataka, informacije vezane uz sprečavanje ili otkrivanje kažnjivih djela ili progona njihovih počinitelja itd. Načelo potpunosti i točnosti

¹⁶³ Napisala Vedrana Horvat. V. Tablicu 4. Za pojašnjavaње procedure podnošenja pojedinačnog zahtjeva za dobivanje informacije i uređenja instituta redovitog objavljivanja informacija v. *Uređenje implementacije*.



informacije odnosi se na kvalitetu informacije koju pruža tijelo javne vlasti, koje je također obvezno sve ovlaštenike jednako tretirati (načelo jednakosti). Načelo informacije o informaciji značajno je jer ovlaštenicima omogućuje spoznaju o postojanju neke informacije u situaciji kada tijelo javne vlasti, zbog opravdanih razloga, tu informaciju ne može učiniti dostupnom. Razlog je tome to da svako ograničenje ima svoj rok trajanja, pa kada prođu propisani rokovi uskraćivanja informacije, ovlaštenici imaju informaciju o tome gdje trebaju tražiti određenu informaciju. Načelo raspolaganja informacijom označava pravo ovlaštenika na javno iznošenje dobivene informacije.

Tablica 5: Načela prava na pristup informacijama

NAČELA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

1. Presumpcija javnosti informacija (i komplementarno načelo slobodnog pristupa)

PPI se primjenjuje na SVE informacije koje posjeduju, kojima raspoložu i koje nadziru tijela javne vlasti.

2. Načelo restiktivnosti

PPI se može ograničavati u posebnim slučajevima koji su propisani zakonom (kao što je zaštita osobnih podataka ili državne, vojne, službene, profesionalne, poslovne tajne i sl.).

3. Načelo razmjernosti*

Ograničenje PPI-ja mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem.

4. Test javnog interesa*

Ukoliko je riječ o informaciji koja, prema zakonskim propisima, može biti uskraćena, potrebno je procijeniti interes javnosti da je sazna pa je, ako je on veći, ipak učiniti dostupnom.

5. Načelo jednakosti

Obveza je tijela javne vlasti jednako tretiranje svih ovlaštenika.

6. Načelo informacije o informaciji

Obveza je tijela javne vlasti pružiti informaciju ovlašteniku postoji li ta informacija uopće i gdje, čak i ako joj je zakonom ograničen pristup.

7. Načelo raspolaganja informacijama

Ovlaštenik ima pravo javnog iznošenja dobivene informacije.

8. Načelo potpunosti i točnosti informacija

Obveza tijela javne vlasti jest pružanje potpune i točne informacije.

9. Načelo pravodobnosti informacija*

Obveza tijela javne vlasti jest pružanje ažurirane informacije i pravodobno objavljivanje informacije.

10. Načelo opširnosti informacija*

Obveza tijela javne vlasti jest izvijestiti i o povezanim informacijama.

* Pravno načelo koje nije uvršteno u ZPPI.

Koalicija nevladinih organizacija kao nedostatak Zakona posebno je naglasila nepostojanje nekih pravnih načela u ZPPI-ju, kao što su načelo pravodobnosti i opširnosti informacije, načelo razmjernosti i test javnog interesa. Načelo pravodobnosti odnosi se na pravodobno objavljivanje informacija od strane za to zaduženih tijela, kao i davanje ažuriranih informacija na zahtjev ovlaštenika, što znatno utječe na kvalitetu informacije. Načelo opširnosti odnosi se na obvezu tijela javne vlasti da izvijesti i o onim informacijama koje su blisko vezane uz traženu, jer to znatno utječe na uporabljivost i kvalitetu informacije. Koalicija NVO-a također je istaknula kako dio Zakona koji se odnosi na izuzetke nije dovoljno precizan i optimalno razrađen, jer upravo u odredbama o izuzecima Zakon najslabije slijedi međunarodne standarde, označene primjerice u principima koje ističe Article 19, kao i u Preporuci (2002)2 Vijeća Europe. Njihova kritika ide u smjeru potrebe uvođenja načela razmjernosti ograničenja. Ono označava da, uz to što izuzeci moraju biti propisani Zakonom, svako ograničenje PPI-ja mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem, u cilju zaštite nekog drugog, jačeg, legitimnog interesa koji bi trebalo eksplicitno navesti. To bi značilo da ograničenje PPI-ja mora biti srazmjerno (jednakovrijedno, jednako značajno, veliko, na istoj razini) s razlogom za to ograničenje (interesom zbog kojeg se informacija uskraćuje, pravom zbog kojeg se uskraćuje, kao što je, primjerice, pravo na zaštitu osobnih podataka).

Druga kritika koja se također odnosi na izuzetke jest nepostojanje testa javnog interesa, inače bitne sastavnice gotovo svih zakona kojima se PPI uređuje u svijetu. Koalicija NVO-a smatra kako bi se u Zakon trebala dodati odredba po kojoj, prilikom odlučivanja o ograničenju prava pristupa nekoj informaciji, treba voditi računa i o javnom interesu.¹⁶⁴ Dakle, test javnog interesa predviđa objavljivanje konkretne informacije, čak i kada je riječ o zakonom propisanom izuzetku, ukoliko postoji jači javni interes da građani saznaju određene informacije, primjerice kada bi uskraćivanje informacije omogućilo ili prikrilo povredu Ustava RH, međunarodnog zakona ili ugovora koju je počinilo tijelo javne vlasti, ili pak u slučaju zlorabe vlasti ili proračunskih sredstava, u slučaju opasnosti po život, zdravlje ili sigurnost građana i sl.

Možemo reći da su načelo razmjernosti i test javnog interesa dva vrlo srodna načela s istim ciljem. Iako se pri primjeni tih dvaju načela uspoređuju različite stvari – načelom razmjernosti dovode se u odnos dva partikularna interesa (interes za konzumiranje prava na pristup informacijama i, primjerice, interes za konzumiranje prava na zaštitu osobnih podataka), a testom javnog interesa partikularni (primjerice, interes za konzumiranje prava na zaštitu osobnih podataka)

¹⁶⁴ Napisala Ivana Didak. V. *Regulacija prava na pristup informacijama*. Brošura.



i opći interes (pravo zajednice da zna) – oba načela osiguravaju dodatnu zaštitu PPI-ja. I testom javnog interesa, kao i načelom razmjernosti, tijelima javne vlasti postavljaju se dodatne prepreke u primjeni izuzetaka od PPI-ja i svojevrsne smjernice za diskrecijsku primjenu izuzetaka. Ukoliko bi Zakon sadržavao ta načela, tijela javne vlasti imala bi puno manje mogućnosti za odbijanje davanja informacija nego što to sad imaju.¹⁶⁵ Navedene kritike ZPPI-ja rezultirale su prijedlogom izmjena i dopuna koju je izradila Koalicija NVO-a, odnosno TIH.¹⁶⁶

Posljednja kritika ZPPI-ja odnosi se na manjkavosti žalbenog postupka. Tijelo javne vlasti obvezno je donijeti upravni akt (rješenje) samo u slučaju kada se poziva na izuzetak od PPI-ja, ako nema informaciju ni znanja o tome gdje se ona nalazi, ako je istom ovlašteniku u dva mjeseca omogućen pristup istoj informaciji ili ako je ovlaštenik tražio dopunu informacije, a tijelo javne vlasti smatra da za to nema osnove (ZPPI, članci 15. i 16). Samo u tim slučajevima, kada je izdano rješenje, ovlaštenik može izjaviti žalbu čelniku tijela, a protiv njegove (drugostupanjske) odluke, može podnijeti žalbu Upravnom sudu (prema Zakonu o upravnim sporovima). U kritici se ističe kako su takvim zakonskim odredbama obespravljani svi oni ovlaštenici koji, primjerice, nisu zadovoljni dobivenom informacijom, jer se u slučaju omogućavanja pristupa informaciji (prema shvaćanju službenika) ne izdaje rješenje, pa stoga ne postoji mogućnost konzumiranja tužbe kao pravnog lijeka. Povezano s navedenim, predlaže se i uvođenje instituta povjerenika za informacije, koja bi bila slična pučkom pravobranitelju, a koji bi odlučivao, kao drugostupanjsko tijelo, o prvostupanjskim rješenjima tijela javne vlasti. Naime, time bi se izbjegla situacija da drugostupanjsko rješenje donosi čelnik institucije, za kojeg je malo vjerojatno da bi usvojio žalbu na rješenje vlastitog službenika, ma kako osnovana ona bila.¹⁶⁷

Mišljenje Daniele Srage, službenice za informiranje Hrvatskog sabora, različito je od tih pravničkih kritika. Ona ističe kako bi izdavanje rješenja za svaki upit za informacijom uvelike usložilo posao birokrata jer standardne upravne procedure iziskuju da se upit i rješenje vode kao dva odvojena predmeta. Ona smatra kako je potrebno, s jedne strane, opće upravne zakone (Zakon o općem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima) učiniti efikasnijima u implementaciji, čime bi svaki ovlaštenik koji nije dobio odgovor na upit o informaciji zaista mogao dobiti zadovoljštinu kroz upravni spor zbog šutnje administracije. S druge strane, kada je riječ o kvaliteti pružene informacije, nužan je preduvjet viša razina kvalitete rada javne uprave (edukacija službenika, kvaliteta arhiviranja informacija, odgovarajuća birokratska kultura). Naime, prema njezinim iskustvima

¹⁶⁵ Napisla Ana Đukić.

¹⁶⁶ V. *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama.*

¹⁶⁷ V. *Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji i Crnoj Gori.*

u praksi, pojedinačni zahtjevi za informacijom toliko su raznorodni da je gotovo nemoguće sve probleme predvidjeti zakonskim normama pa njihovo uspješno rješavanje najčešće ovisi o odluci kroz birokratsku diskreciju.¹⁶⁸

Također je zanimljivo sljedeće – iako ZPPI uvodi dva mehanizma kojima se pravo na pristup informacijama treba ostvarivati, razradi davanja informacija na pojedinačni zahtjev ovlaštenika posvećeno je devet članaka Zakona (članci 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 19), a institutu redovitog objavljivanja informacija samo jedan (članak 20), ne ubrajajući uvodne dijelove Zakona u kojima se razrađuju osnovni pojmovi i načela. Jednako tako, žalbeni postupci odnose se samo na nedostatke u davanju informacija na pojedinačni zahtjev i nije predviđena nikakva posebna stegovna procedura za tijelo javne vlasti, odnosno u njemu odgovorne osobe koje informacije ne objavljuju redovito.¹⁶⁹ Zanimljivo je kako se kritike Koalicije NVO-a, ali i drugih aktera, gotovo nikada ne bave nedostacima Zakona koji se odnose na institut redovitog objavljivanja informacija.

¹⁶⁸ Prema izlaganju Daniele Srage, FPZG, 3. svibnja 2007.

¹⁶⁹ Manjkavost kontrole nad radom tijela javnih vlasti pokazuje i činjenica kako hrvatski pravni sustav ne predviđa nikakve sankcije za tijela javne vlasti koja u zakonski predviđenom roku nisu donijela provedbene propise predviđene zakonom, što se dogodilo i u slučaju ZPPI-ja.



04

**IMPLEMENTACIJA, MONITORING
I EVALUACIJA U POLITICI PRAVA
NA PRISTUP INFORMACIJAMA**



1. ŠTO SU IMPLEMENTACIJA, MONITORING I EVALUACIJA

ODREĐENJE IMPLEMENTACIJE

Implementaciju možemo promatrati kao fazu *policy* procesa u okviru koje se odvija provedba programa ili politika i realizacija u njima sadržanih planova, formuliranih i usvojenih od strane tijela javne vlasti, mjerodavnih za donošenje odluka o relevantnim društvenim pitanjima. “Implementacija se u smislu provođenja programa ili politike sastoji od tri niza aktivnosti: interpretacije – prevođenja jezika programa u prihvatljive i moguće smjernice; organizacije – određivanja jedinica i metoda kojima se program ostvaruje; primjene – rutinskog pružanja usluga, plaćanja ili drugih ciljeva i instrumenata dogovoreni programom” (Jones prema Perko Šeparović, 2006, 58). Na osnovi ciljeva zadanih usvojenom politikom, kroz aktivnosti interpretacije, organizacije i primjene u izvršnim tijelima zapravo se odvija proces izbora *policy* instrumenata, što je najjednostavnija definicija implementacije. Izabrani instrumenti mogu se oslanjati višu ili nižu razinu državne intervencije. Howlett i Ramesh klasificirali su instrumente javnih politika na dobrotvoljne, mješovite i prisilne.¹⁷⁰

Tablica 6: Tipologija *policy* instrumenata

| | | | |
|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| niska | | 1. obitelj i zajednica | |
| razina državne intervencije | dobrovoljni instrumenti | 2. dobrovoljne organizacije | |
| | | 3. tržište | |
| | mješoviti instrumenti | | 4. informiranje i uvjeravanje |
| | | | 5. subvencije |
| | | | 6. prodaja vlasničkih prava |
| | | | 7. porezi i korisničke naknade |
| | prisilni instrumenti | 8. regulacija | |
| | | 9. javna poduzeća | |
| visoka | | 10. javne usluge | |

Izvor: Howlett i Ramesh 1995, 82.

¹⁷⁰ V. Howlett i Ramesh (1995) i Tablicu 6.



Razmatranje implementacije kroz interpretaciju i odabir *policy* instrumenata te njihovo provođenje ne znači ujedno i pojednostavljenje te faze na osnovi sljedeće pretpostavke: "...kada su se jednom politike donijele, trebalo bi ih jednostavno iznijeti." (Howlett i Ramesh, 1995, 154). Takvo pojednostavljeno doživljavanje implementacije bilo je dominantno do početka 1970-ih zbog čega se ona gotovo i nije istraživala. Do promjene u razumijevanju kompleksnosti implementacije došlo je kada je niz istraživanja i studija¹⁷¹ pokazalo kako predlagani programi vrlo često nisu bili provođeni tako kako su kreatori politika očekivali da bi trebali biti provođeni, odnosno, primjena ponuđenog rješenja nije odvela do traženih ciljeva.¹⁷² Danas, kako ističu i Howlett i Ramesh, razlikuju se sljedeća dva osnovna pristupa analizi implementacije: pristup "od vrha ka dnu" (*top-down* pristup) i pristup "od dna k vrhu" (*bottom-up* pristup).

Pristup "od vrha ka dnu" objašnjava implementaciju politika kao tvorevinu najviše rangiranih političara koju zatim, u čisto tehničkom smislu, provodi hijerarhijski niži administrativni aparat. U tom pristupu analiza započinje odlukom vlasti i razmatra se je li ju administracija uspješno provela. Kritika toga pristupa upozorava na zanemarivanje značenja administracije kao interesne skupine. Iz toga se rađa i pristup "od dna k vrhu", koji pak tvrdi da implementacija počinje od privatnih i javnih aktera uključenih u implementaciju koji imaju različite ciljeve, interese, strategije i mreže. Stoga ta perspektiva razmatra implementaciju kao proces interakcije, nagodbe, kompromisa, povratnih utjecaja pa napušta hijerarhijski slijed aktivnosti i usmjerava pozornost na formalne i neformalne odnose – na *policy* podsistem.¹⁷³

Time se pitanje implementacije preusmjerava s izvršenja jasnog i zacrtanog cilja na postizanje "...kolektivnog djelovanja koje je podudarno sa stajalištima svih relevantnih aktera." (Colebatch 2004, 51). Dok se, dakle, iz okomite perspektive na *policy* gleda kao na nešto što se oblikuje u glavi kreatora javnih politika, iz vodoravne perspektive *policy* je nešto što se pojavljuje tijekom interakcije relevantnih sudionika. Prema tom stajalištu implementacija postaje neka vrsta vježbe u kolektivnom pregovaranju između ovlaštenog donositelja odluke i podređenih provoditelja politike, ali i između provoditelja politike i zainteresiranih aktera koji im pružaju povratne informacije (*feedback*), koja pridonosi usuglašavanju stajališta svih aktera.¹⁷⁴

¹⁷¹ Prva je značajna knjiga o implementaciji *Implementation* Pressmana i Wildavskyog iz 1973.

¹⁷² Napisala Tihana Marić.

¹⁷³ Napisao Matija Brlek. V. Howlett i Ramesh (1995, 153–167).

¹⁷⁴ Napisao Tonči Talaja.

Razumijevanje implementacije kao kompleksnog procesa zahtijeva i uočavanje niza ograničenja koja treba uzeti u obzir prilikom formulacije, provedbe i analize politike, koje Howlett i Ramesh sistematiziraju na sljedećih pet skupina.

1. *Priroda problema* može utjecati na implementaciju na sljedeće načine. Kompleksniji problemi često uzrokuju više tehničkih ograničenja u provedbi (jednostavnije je zatvoriti kasino koji posluje nelegalno, nego riješiti problem ovisnosti o kockanju). Kada jedan program cilja na više povezanih problema s mnogo različitih uzroka (poput programa sprečavanja obiteljskog nasilja), i njegova je implementacija zahtjevnija. Dodatni primjer ograničenja u implementaciji vezan je uz veličinu ciljne skupine na koju se implementacija odnosi (primjerice, teže je usmjeriti ponašanje velike skupine). Također, implementacija ovisi i o razini poželjne promjene ponašanja ciljne skupine (primjerice, teže je ukinuti diskriminaciju, nego povećati opskrbu električnom energijom).
2. *Kontekst* se odnosi na socijalne uvjete koji mogu utjecati na promjenu interpretacije problema, što mijenja i njegovu implementaciju; ekonomske uvjete koji, s obzirom na ekonomske cikluse, odnosno razinu raspoloživih prihoda, utječu na implementaciju; dostupnost nove tehnologije (primjerice, mijenjanje politike zaštite okoliša nakon uvođenja novih strojeva u proizvodnju); i političke okolnosti poput izbora.
3. *Organizacija administracije* uključuje uređenje i prirodu brojnih birokratskih organizacija, od kojih svaka sa svojim interesima, ambicijama i tradicijama utječe na ishode implementacije.
4. *Politički i ekonomski resursi ciljne skupine* mogu se manifestirati u tome da moćne skupine uvjetuju karakter implementacije.
5. *Javna potpora*, koja je bitan element u legitimaciji i prihvaćanju politike od strane ciljne skupine, ali i cjelokupne javnosti, može dovesti u pitanje uspješnost implementacije. Primjerice, ako potpora opadne nakon faze odlučivanja, tijekom implementacije može doći do potrebe za modifikacijom politike.¹⁷⁵

¹⁷⁵ V. Howlett i Ramesh (1995, 154–156).



ODREĐENJE MONITORINGA (PRAĆENJA) I EVALUACIJE

Interaktivnost relevantnih sudionika, kao bitna značajka javnih politika, posebno dolazi do izražaja u procesima evaluacije i s njom povezanog monitoringa (praćenja), koji se nužno odvijaju u ovisnosti o društvenom i institucionalnom okviru određene politike. Evaluaciju možemo definirati kao “...sustavnu procjenu operacije i(li) ishoda određenog programa ili politike, u usporedbi s nizom eksplicitnih ili implicitnih standarda, u svrhu doprinosa poboljšanju određenog programa ili politike” (Weiss 1998, 4). Monitoring (praćenje) osnova je za evaluacijsku procjenu i označava proces praćenja i nadzora primjene politike, u okviru kojeg se prikupljaju relevantni podaci o provedbi aktivnosti i primjeni instrumenata, kao i o ostvarivanju ciljeva politike u tijeku same provedbe. Tako se monitoringom prikupljaju činjenice o provedbi politike, a evaluacija uključuje njihovu procjenu s obzirom na ciljeve, što je uvijek vrijednosna procjena.¹⁷⁶

Pojam evaluacije u javnim politikama ima različita značenja. S jedne strane, evaluacija se percipira kao završna faza *policy* ciklusa u kojoj se vrednuju ishodi javnih politika pa se na osnovi te ocjene donose preporuke i odluke o nastavku, modifikaciji ili prestanku politike. S druge strane, evaluaciju i monitoring percipira se kao integralni dio čitavog *policy* procesa, jer je razmjena informacija i vrednovanje prisutno u svim fazama života jedne javne politike.

Uže određenje evaluacije kao faze *policy* procesa donosi nam William Dunn, prema kojemu je evaluacija produkcija informacija o vrijednosti *policy* rezultata. To bi bila, najjednostavnije rečeno, procjena *policy* rezultata, odnosno učenje o posljedicama javnih politika. Tako je, prema užem određenju, evaluacija više retrospektivni postupak i obavlja se *ex post*, dakle, nakon što je neka akcija poduzeta. Dunn razlikuje dva osnovna tipa evaluacije – formalnu (koja procjenjuje s obzirom na deklarirane ciljeve od strane kreatora politika) i evaluaciju s gledišta teorije odlučivanja (koja procjenjuje određenu javnu politiku iz perspektive ciljeva različitih skupina). Formalna evaluacija može biti formativna i zbrojna (sumativna). Formativna evaluacija zapravo je monitoring, koji se u stvarnosti *policy* procesa često naziva evaluacijom. Namijenjen je provoditeljima politike jer se njime nadgleda način na koji se upravlja javnom politikom i pruža povratne informacije koje pomažu u implementacijskoj fazi. Monitoringom (praćenjem) odgovara se na pitanja, npr. u kojoj mjeri javna politika dopire do deklarirane ciljane populacije, koliko resursa troši u izvođenju *policyja* i koji su to. Zbrojna ili sumativna evaluacija odnosi se na procjenu formalnih ciljeva i nastoji izmjeriti

¹⁷⁶ V. Dunn (1993, 403).

stvarne učinke javne politike na adresirane probleme. Riječ je o *ex post* procjeni svih efekata intervencije.¹⁷⁷

Širim se određenjem evaluacije posebno koristi Palumbo koji modificira model *policy* ciklusa pokazujući kako se on u svim fazama odnosi na evaluativne informacije i analizu. U fazi definiranja problema i postavljanja politika na dnevni red evaluacija je uključena kroz analizu veličine problema i njegovih uzroka, predviđanje potreba i definiranje ciljnih grupa i područja. U fazi formulacije – izboru između alternativa – provodi se analiza učinaka opcija, koja uključuje tehnike mjerenja odnosa troškova i koristi, efikasnosti i efektivnosti alternativa rješenja, koje poslije imaju i očitu primjenu u fazi evaluacije. Nakon odabira alternative predviđaju se mjerila i mehanizmi za monitoring provedbe, kako bi se osiguralo kvalitetno praćenje i izvještavanje o provedbi. U tom procesu važnu ulogu igra *ex ante* evaluacija, koja uključuje evaluaciju stanja i analizu učinaka, mogućnosti, kao i prepreka u provedbi politike, i na osnovi nje pravodobno se u politiku mogu ugraditi sadržajna i procesna poboljšanja da bi se osigurala učinkovitija provedba. U sljedećoj fazi, legitimaciji politike, postoji politička evaluacija prihvatanja određenih politika i programa od strane javnosti i zainteresiranih aktera (*stakeholders*) određene politike.

Palumbo, nadalje, uz fazu implementacije vezuje formativnu evaluaciju koja "...nagleda način na koji se programom upravlja kako bi se stvorile povratne informacije (*feedback*) koje bi mogle služiti poboljšanju procesa implementacije" (Parsons, 1995, 547). Ta faza stoga zahtijeva konstantan monitoring, nadgledanje načina na koji se program vodi, što priskrbljuje donositeljima i drugim zainteresiranim akterima politika informacije kojima se mogu služiti da isprave i(li) kontroliraju isporuku politike ili programa (*policy delivery*) što efikasnije. Razvoj evaluacije provedbe (praćenje i srednjoročna evaluacija) mora se shvatiti u kontekstu potrebe kontroliranja javnih financija i postignuća viših razina vrijednosti u odnosu na novac, efikasnost i efektivnost. Kontrola nije neutralna, već su indikatori izvedbe u velikoj mjeri određeni vrijednostima, moći i politikom kao borbom za moć (*politics*), stoga je uvijek važno pitanje o tome tko formira kriterije za konstrukciju samih mjera i interpretaciju podataka. Zatim slijedi posljednja faza u kojoj je *ex post* evaluacija, procjena učinaka politike.¹⁷⁸ Dakle, evaluacijske tehnike imaju važnu ulogu u različitim fazama *policy* ciklusa pridonoseći učinkovitijem, kvalitetnijem, odgovornijem, participativnijem pristupu u razradi i provedbi javnih politika. Ovdje se koristimo *policy* ciklusom u kojem, prema Palumbu, Parsons evaluaciju uključuje i u fazu stavljanja definiranog problema na dnevni red i u fazi odlučivanja u okviru koje evaluacija može poslužiti kao

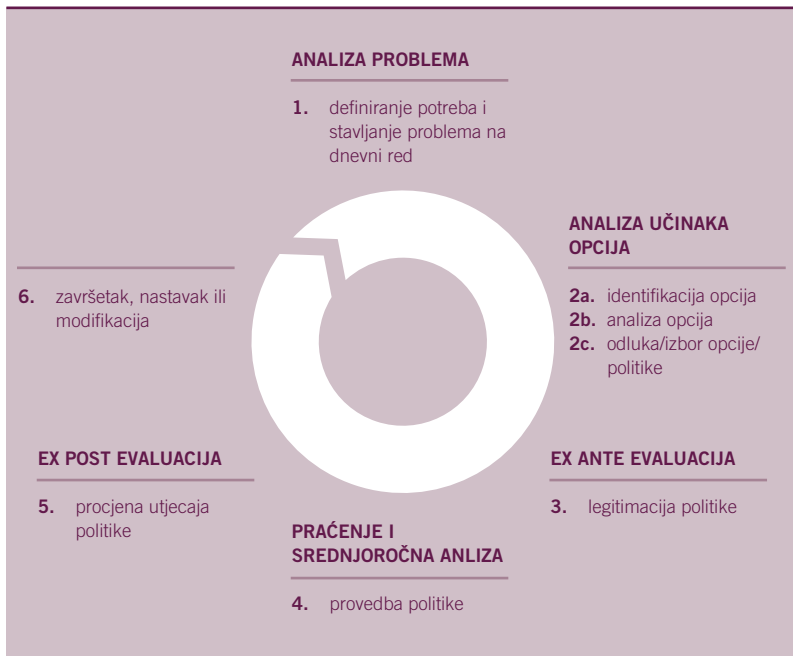
¹⁷⁷ Napisao Hrvoje Grancarić. V. Dunn (1993, 406–414)

¹⁷⁸ Napisala Ana Đukić.



instrument za osiguranje legitimiteta politike.¹⁷⁹ Modificirani prikaz Palumbova *policy* ciklusa prikazujemo prema izlaganju mr. sc. Marine Škrabalo.

Shema 1: Evaluacija kao dio *policy* procesa



Izvor: izlaganje mr. sc. Marine Škrabalo, FPZG, 12. ožujka 2007.

¹⁷⁹ V. Parsons (1995, 545. i 546).

2. KAKO SU UREĐENI IMPLEMENTACIJA, MONITORING I EVALUACIJA?

UREĐENJE PROCESA IMPLEMENTACIJE ZPPI-JA

ZPPI je, kao i svaki drugi zakon koji odražava neku politiku, usmjeren na ostvarivanje određenih ciljeva. Dugoročni je cilj ZPPI-ja, kako je definirano u članku 2, "...omogućiti i osigurati ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, sukladno ovom i drugim zakonima."¹⁸⁰ Pitanje koje se u analizi implementacije postavlja odnosi se na način na koji se pokušava ostvariti cilj. S jedne strane, ako želimo odrediti koje je instrumente za ostvarivanje cilja predvidio određeni zakon, naprosto ćemo posegnuti za odredbom zakona (ili nekog drugog dokumenta) koja regulira to pitanje. Proučavajući zakonske norme (ili *policy* prijedloge) stječemo uvid u nastojanja (*intentions*) kreatora politike kao i zakonom (ili prijedlogom politike) predviđene *policy* instrumente, kojima se nastojanja pokušavaju ozbiljiti. S druge strane, potrebno je analizirati kako se i koliko nastojanja ostvaruju u praksi, odnosno koliko se i s kojim rezultatima provode predviđeni *policy* instrumenti. Ovdje nas zanima perspektiva *policyja* kao djelovanja u okviru kojeg se svakodnevni vrši izbor i provedba *policy* instrumenta i isporučuje javna politika. Želimo li dobiti cjelovitu sliku o implementaciji neke javne politike, zanimat će nas obje spomenute perspektive pa ćemo implementaciju ZPPI-ja komentirati kroz analizu izbora ZPPI-jem predviđenih sredstva i kroz analizu konkretne provedbe istih.

ZPPI je predvidio dva osnovna mehanizma kako bi se proveli proklamirani ciljevi Zakona: institut redovitog objavljivanja informacija i uslugu pružanja informacije ovlašteniku koji je usmeno ili pismeno podnio zahtjev. Institutom redovitog objavljivanja tijelima javne vlasti nalaže se da moraju u službenim glasilima ili putem informatičkih medija redovito objavljivati svoje odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika, s razlozima za njihovo donošenje, informacije o svojem radu, uključujući podatke o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvornim financiranjima, zatim informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli

¹⁸⁰ V. Zakon o pravu na pristup informacijama.



prema tijelu javne vlasti, te informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave. Nadalje, tijela javne vlasti u čijem je djelokrugu izrada nacрта zakona i podzakonskih akata dužna su objavljivati nacрте tih akata i omogućiti ovlaštenicima da se u primjerenom roku o njima očituju (članak 20). Zakon nastavlja kako su dužni javnost informirati i o dnevnom redu zasjedanja ili sastanaka i vremenu njihova održavanja, načinu rada tijela javne vlasti i mogućnostima neposrednog uvida u svoj rad (članak 21).

Usluga (i obveza) pružanja informacija na zahtjev ovlaštenika obvezuje tijelo javne vlasti na omogućavanje pristupa informacijama neposrednim pružanjem informacije ovlašteniku koji je podnio zahtjev; uvidom u dokumente i pravljjenjem preslika dokumenata koji sadrže traženu informaciju; dostavljanjem ovlašteniku koji je podnio zahtjev preslika dokumenata koji sadrži traženu informaciju (članak 10). Osnovna je procedura koja bi svakom ovlašteniku trebala omogućiti dobivanje određene informacije podnošenje usmenog ili pismenog zahtjeva određenom tijelu javne vlasti koji ne treba sadržavati razloge o potraživanju određene informacije (članak 11). Nakon toga tijelo javne vlasti dužno je odgovoriti u roku od 15 dana (čije eventualno produženje može nastupiti u posebnim slučajevima navedenim u Zakonu, članak 14). U slučaju da tijelo ne posjeduje traženu informaciju, dužno je o tome obavijestiti ovlaštenika i ustupiti zahtjev tijelu koje je posjeduje u roku od osam dana. U slučaju odbijanja zahtjeva tijelo je obvezno donijeti rješenje prema stavicima 1, 2 i 3 članka 15. ZPPI-ja.¹⁸¹

Da bi sve bilo u skladu sa Zakonom i da bi se provodili ZPPI-jem predviđeni *policy* instrumenti (objavljivanje informacija i pružanje informacija na zahtjev ovlaštenika), bilo je potrebno predvidjeti i određene mehanizme provedbe. Tako se svake godine, do 31. siječnja, objavljuje popis tijela javne vlasti kojim se građanima osigurava pregled tijela u čijem je djelokrugu provedba spomenutih instrumenata (članak 3). Veliku ulogu u samoj proceduri ima službenik za informiranje koji je ekspert u navedenom području. To je osoba koja u tijelu javne vlasti obavlja poslove rješavanja pojedinačnih zahtjeva i redovitog objavljivanja informacija, unapređuje način obrade, čuvanja i objavljivanja informacija te odraduje sve poslove vezane uz ovlaštenika i davatelja informacije (članak 22). Svako tijelo javne vlasti treba izraditi i učiniti dostupnim katalog informacija koji sadrži sistematizirani pregled svih dostupnih informacija (članak 22). Također, sva tijela javne vlasti imaju obvezu voditi službeni spisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o PPI-ju (članak 18), a za nadzor nad implementacijom zaduženo je nadležno tijelo za poslove opće uprave, odnosno Središnji državni ured za

¹⁸¹ Napisala Maja Horvat.

upravu. Njemu sva tijela javne vlasti dostavljaju izvješća o provedbi Zakona za prethodnu godinu, najkasnije do 31. siječnja (članci 24. i 25).¹⁸²

UREĐENJE I PROVEDBA MONITORINGA I EVALUACIJE ZPPI-JA

Prema ZPPI-ju, za monitoring implementacije zaduženo je ministarstvo nadležno za poslove opće uprave, što je regulirano člankom 24. ZPPI-ja u kojem se uređuje “Nadzor nad provođenjem zakona”. Tako je u vrijeme donošenja Zakona ta obveza pripadala Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprava, a danas je izvršava Središnji državni ured za upravu, koji je ujedno nadležan i za koordinaciju provedbe. Obveza nadzora nad provođenjem zakona razrađena je u članku 25. ZPPI-ja kroz sljedeće stavke:

1. Sva tijela javne vlasti dužna su ministarstvu nadležnom za poslove opće uprave dostaviti izvješće o provedbi ovoga Zakona na temelju podataka sadržanih u katalogu informacija (...) najkasnije do 31. siječnja.
2. Ministarstvo nadležno za poslove opće uprave podnosi objedinjeno izvješće o provedbi ovoga Zakona Vladi RH najkasnije do 28. veljače za prethodnu godinu.
3. Vlada RH dužna je podnijeti izvješće o provedbi ovoga Zakona Hrvatskom saboru radi prihvaćanja najkasnije do 31. ožujka.¹⁸³

Središnji državni ured za upravu, prema navedenoj zakonskoj odredbi, izradio je izvješća za provedbu Zakona za 2004, 2005. i 2006. godinu. Radi izrade što potpunijeg i kvalitetnijeg izvješća Ured raspolaže pravom zahtijevanja dostave detaljnog izvješća o provedbi Zakona od tijela javne vlasti, kako bi mogao izraditi objedinjeno izvješće. Tako je, prema Izvješćima za 2005. i 2006, Ured od tijela javne vlasti tražio podatke o ukupnom broju zaprimljenih, riješenih, neriješenih, ustupljenih, prihvaćenih i odbijenih zahtjeva za informacijama i o broju uložених žalbi i tužbi Upravnom sudu. Uz te podatke Ured je od tijela javne vlasti tražio opis traženih informacija, iznos materijalnih troškova, opis načina objavljivanja informacija i opis drugih poduzetih mjera i radnji u smislu provođenja Zakona i obrazloženja o izostanku istih, što se posebno odnosi na imenovanje službenika za informacije i ustrojavanje kataloga za informacije.¹⁸⁴

¹⁸² Napisala Vedrana Horvat.

¹⁸³ V. Zakon o pravu na pristup informacijama.

¹⁸⁴ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu i Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu.



Koristeći se podacima i opisima dobivenim od strane tijela javne vlasti, Ured je u Izvještajima prikazao provođenje Zakona iscrpno – s izuzetkom Izvješća za 2004. godinu – navodeći statističke podatke o rješavanju zahtjeva ovlaštenika prava na pristup informacijama i opisujući pojedine slučajeve, navodeći za neka tijela praksu stavljanja informacija na internet. Ured je u izvješćima prikazao i aktivnosti koordinacije i nadzora nad provedbom Zakona, opisivši uspostavu mehanizama za provedbu zakona u 2004. godini (upute o obvezama tijela javne vlasti koje proizlaze iz Zakona, izrada Pravilnika o vođenju Upisnika¹⁸⁵). Opisano je i poticanje imenovanja službenika za informacije i uspostava kataloga informacija u tijelima lokalne i područne samouprave tijekom 2006, kao i aktivnosti edukacije službenika i djelovanja na pritužbe ovlaštenika na provedbu Zakona.¹⁸⁶

Prije prihvaćanja svakog od triju do sada pripremljenih izvješća Vlade RH u Saboru (za 2004, 2005. i 2006. godinu) o njima su raspravljali Odbor za ustav, poslovnik i politički sustav i Odbor za informiranje, informatizaciju i medije, koji predstavljaju matična radna tijela Sabora s ovlastima nadzora provedbe Zakona, što se može smatrati formalnim monitoringom provedbe od strane zakonodavnog tijela. Izvješća se prije stavljanja na dnevni red Hrvatskog sabora prihvaćaju ili ne prihvaćaju od strane matičnih odbora, što može poslužiti kao smjernica u konačnom prihvaćanju izvješća na plenarnoj sjednici. Navedeni su odbori prihvatili sva tri Izvješća o provedbi bez većih zamjerki na provedbu zakona. Ipak, važno je napomenuti kako je Odbor za informiranje, informatizaciju i medije u raspravi o Izvješću za 2004. godinu dao inicijativu za dopunu Popisa tijela javne vlasti za 2005. godinu i, od 35 predložanih neuvrštenih tijela, 23 su prihvaćena i uvrštena u popis za 2005. godinu.¹⁸⁷

U praksi monitoringa, koji provodi Središnji državni ured za upravu, veliko ograničenje predstavlja nedostatak unaprijed definiranih pokazatelja provedbe i prevelik naglasak na prikupljanju i obradi kvantitativnih podataka. Tako se u svim izvještajima prevelika pozornost pridaje broju zaprimljenih i obrađenih zahtjeva za pristup informacijama u tijelima javne vlasti, a tek se usputno spominje imenovanje i rad službenika za informacije, naponi koji se ulažu u edukaciju, problemi na koje službenici za informacije nailaze u svojem radu u primjeni Zakona, itd. Također, ne postoji ni pregled prakse ustrojavanja kataloga informacija i drugih poduzetih radnji u smislu provođenja ZPPI-ja. Ono što svakako zabrinjava nepostojanje je opisa načina objavljivanja informacija od strane tijela javne vlasti, kao

¹⁸⁵ *Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama.*

¹⁸⁶ *V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu i Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu.*

¹⁸⁷ *V. Izvješće s rasprave o Izvješću o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu.*

i pregleda različitih praksi u primjeni tog značajnog *policy* instrumenta ZPPI-ja. Središnji državni ured tražio je te informacije, za potrebe godišnjih izvješća, od tijela javne vlasti na koje se Zakon odnosi, no one nisu zastupljene u izvješćima.

Uz spomenute formalne aktere u praćenju i vrednovanju provedbe ZPPI-ja važnu ulogu igraju i neformalni akteri – nevladine organizacije, posebno HHO, GONG, PSD i TIH. Oni i sami šalju upite tijelima javne vlasti, bilježe pojedinačne slučajeve kršenja zakona, objavljuju nezavisne izvještaje o kvaliteti provedbe Zakona i predlažu njegova poboljšanja. Određeni monitoring provodi i Europska komisija, koja je u svojem Izvješću, uvidjevši žestoke kritike NVO-a i tiska zbog davanja preširoke i nejasne definicije tajnosti podataka, istaknula da je potrebno "... oprezno pronaći ravnotežu između interesa javnosti za informiranjem i zaštite nacionalne sigurnosti." (*Radni dokument Komisije Europskih zajednica. Hrvatska. Izvješće o napretku Hrvatske za 2006. godinu:8*).¹⁸⁸

Pozicioniranje i očekivanja aktera uvelike utječu na procese monitoringa i evaluacije, kao i na njihove ishode i interpretaciju rezultata. Stoga pluralizam u provođenju evaluacije pozitivno utječe na uspješnost neke politike. Njime se omogućuje širi uvid u različite aspekte provedbe, od uvida provoditelja i donositelja odluka do uvida nevladinih organizacija, interesnih skupina i korisnika.¹⁸⁹ Na taj se način sprečava opasnost od proizvoljnog ocjenjivanja provedbe, koja je realna s obzirom na parcijalan pregled podataka i prakse u izvještavanju formalnih aktera te izostanak prikaza iskustvenog znanja koje posjeduju provoditelji i korisnici politike.

Imajući to u vidu, indikativnom postaje činjenica da Središnji državni ured za pravu u svojim izvješćima, kao ocjenu stanja provedbe Zakona, navodi da se Zakon iz godine u godinu sve bolje primjenjuje i kako je njegovo stanje zadovoljavajuće. S druge strane, NVO-i imaju suprotno mišljenje i smatraju kako implementacija Zakona nije na zadovoljavajućoj razini. Nesuglasju u evaluacijskom izvještavanju različitih aktera pridonosi i velika nepodudarnost istraživanja NVO-a s izvještajima Ureda glede postotaka (ne)odgovorenih zahtjeva za informacijama. Tako je, primjerice, prema izvješću Središnjeg državnog ureda u 2005. bilo preko 99 posto riješenih zahtjeva.¹⁹⁰ S druge strane, provodeći vlastiti monitoring i upućivanje zahtjeva tijelima javne vlasti, HHO je iste godine izvještavao o 49 posto zadovoljavajućih odgovorenih zahtjeva, a GONG o 56 posto u roku odgovorenih

¹⁸⁸ Napisala Ana Marić.

¹⁸⁹ Napisao Mate Svalina.

¹⁹⁰ V. *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu.*



zahtjeva.¹⁹¹ U 2006. godini, prema Središnjem državnom uredu, postotak odgovorenih zahtjeva ostao je iznad 90 posto, točnije 95 posto, a prema GONG-ovu monitoringu riješeno je bilo samo 49 posto upućenih zahtjeva.¹⁹² Možda su baš njihovi zahtjevi bili u onih nesretnih pet posto!

GONG je, potaknut nepodudarnostima, pokušao usporediti rezultate dvaju izvješća po pojedinim tijelima javne vlasti. Problem je u tome predstavljala činjenica da su u Izvješću Ureda pojedina tijela javne vlasti grupirana, kao i njihovi izvještaji, pa je bilo nemoguće izvršiti potpunu usporedbu s GONG-ovim istraživanjem. Ta tijela uključuju ministarstva, državne upravne organizacije, pojedine sudove, jedinice lokalne i područne samouprave. Rezultate za tijela javne vlasti koja nisu grupno prikazana, kao što je Vlada, Ured predsjednika, Hrvatski sabor, Pučki pravobranitelj, bilo je moguće usporediti s rezultatima GONG-a, pa je utvrđeno kako se prikazani podaci o broju zaprimljenih i riješenih predmeta u velikoj mjeri ne podudaraju. Stoga je GONG doveo u pitanje točnost prikazanih podataka u Izvješću za 2006. Ovdje treba napomenuti da je Izvješće Središnjeg državnog ureda za upravu nastalo na temelju podataka koje su dostavila tijela javne vlasti pa se postavlja pitanje jesu li tijela dostavila podatke koji odgovaraju stanju na terenu i postoji li vjerodostojna praksa evidentiranja zaprimljenih zahtjeva za informacijama.¹⁹³

Imajući u vidu opisane aktivnosti evaluacije različitih aktera ZPPI-ja, možemo reći da u provedbi ZPPI-ja formalni akteri zapravo vrše samo monitoring, no uz nepotpun uvid u stanje na terenu, dok neformalni akteri, uz paralelni monitoring, vrše i evaluaciju te pritisak za kvalitetniji pristup provođenju Zakona. Uz to, problematična je i djelotvornost Središnjeg državnog ureda za upravu u nadziranju provedbe jer nema (ZPPI-jem ili drugim dokumentom) razrađene konkretne ovlasti koordiniranja rada tijela javnih vlasti u provođenju ZPPI-ja i ne raspolaže jasnim sankcijama za nedostavljanje potpunih izvješća od strane tijela javne vlasti. Izvješće Ureda o cjelokupnoj provedbi ZPPI-ja temelji se na izvješću svakog od tijela javne vlasti, što uz odgovornost svakog tijela iziskuje velike napore u koordinaciji vođenja evidencije o provedbi, kao i u osiguravanju vjerodostojnosti podataka o kojima se izvještava.¹⁹⁴ Nadalje, posebno je problematično uređenje nadzora prema kojemu je uloga Središnjeg ureda za državnu upravu u provedbi

¹⁹¹ V. Istraživanje 2005. – primjena zakona o pravu na pristup informacijama. HHO. I Istraživanje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (prosinac 2005. – srpanj 2006). GONG.

¹⁹² V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu. I Istraživanje GONG-a o implemetaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu.

¹⁹³ Napisao Mate Svalina. V. Istraživanje GONG-a o implemetaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu.

¹⁹⁴ Napisala Federica Mendizza

ZPPI-ja dvostruka. Ured je istodobno tijelo koje provodi Zakon i tijelo koje nadzire rad drugih tijela u njegovu provođenju. Ističući problem dvostruke uloge, PSD u svojem komentaru prijedloga Nacionalnog programa suzbijanja korupcije 2006–2008. navodi kako je analiza primjene Zakona o pravu na pristup informacijama neophodna. Također ističe da nema smisla da to rade tijela na koja se odnose odredbe Zakona. Neovisne analize i sudjelovanje civilnog društva u analizama primjene zakona nužno je ako se želi uistinu neutralno pratiti kvalitetu provedbe tog zakona, zaključuju u PSD-u.¹⁹⁵ Da bi se osiguralo neutralnije formalno analiziranje i izvještavanje o provedbi zakona, bilo bi potrebno oformiti specijalizirano tijelo nadzora provedbe u kojem bi bio predstavljen pluralizam interesa aktera i koje bi autonomno vršilo praćenje i procjenu provedbe ZPPI-ja. Tako, primjerice u Italiji nadzor nad zakonom o pristupu administrativnim dokumentima vrši posebno, specijalizirano tijelo – Komisija za pristup administrativnim dokumentima (*Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi*), koja se sastoji od 13 članova. Komisija nadzire ostvarivanje načela potpune transparentnosti i otvorenosti djelovanja tijela javne uprave i svake godine izvještuje zakonodavnu i izvršnu vlast, kao i javnost, o stanju transparentnosti javne uprave, i Vladi može predložiti izmjene zakona i pravilnika.¹⁹⁶

Zaključno, možemo reći da u hrvatskoj *policy* praksi, pa tako i u provedbi ZPPI-ja, nije razvijen sustavan pristup monitoringu i evaluaciji. To se događa djelomično zbog nedostatka političke volje i nerazumijevanja važnosti i prave svrhe evaluacije od strane donositelja odluka, djelomično zbog otežane koordinacije i interakcije javnih tijela koja provode javne politike, djelomično zbog nerazvijenosti polja evaluacije u Hrvatskoj, ali i nekorištenja hrvatskog znanja o evaluaciji i eksperata koji djeluju izvan tijela javne vlasti. U procesu postojećeg formalnog monitoringa velik problem stvara nepostojanje unaprijed definiranih kriterija za vrednovanje provedbe s obzirom na ciljeve Zakona. Također, u monitoringu i vrednovanju ne postoji praksa korištenja određenih standarda (primjerice, standarda dobrog upravljanja) kao referentnih točaka za procjenu provedbe. Stoga se nužno postavlja pitanje po kojim je kriterijima Središnji državni ured za upravu 2005. godine stanje ocijenio zadovoljavajućim, kad u Zakonu i evaluaciji Zakona ne postoje standardi za procjenu kvalitete provedbe?¹⁹⁷

¹⁹⁵ Napisao Mate Svalina. V. Komentar Udruge Partnerstva za društveni razvoj Prijedloga Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj.

¹⁹⁶ V. <http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/index.html>.

¹⁹⁷ Napisala Federica Mendizza.



05

**JE LI ZAKON “ŽIV”?
EVALUACIJA IMPLEMENTACIJE ZPPI-JA**



1. KRITERIJI I METODE EVALUACIJE

Značajan dio ove *policy* studije o Zakonu o pravu na pristup informacijama posvećen je evaluaciji njegove provedbe.¹⁹⁸ Tijekom ljetnog semestra akademske godine 2006/2007, kroz sastanke s relevantnim akterima ZPPI-ja, izlaganja stručnjaka i profesionalaca u polju politike prava na pristup informacijama,¹⁹⁹ te kroz proučavanje opsežne literature, dokumenata i medijskih napisa o toj problematici,²⁰⁰ pokušali smo steći uvid u tijek i rezultate implementacije ZPPI-ja. U ovom dijelu naše analize razmatrano je razdoblje od stupanja ZPPI-ja na snagu (7. studenoga 2003) do završetka akademske godine (srpanj 2007). Vrednovanje implementacije vođeno je sljedećim evaluacijskim kriterijima, temeljenim na principima dobrog upravljanja koji su se u Europskoj uniji ustalili kao standard za procjenu javnih politika:

| | |
|---|---|
| Relevantnost | primjerenost intervencije s obzirom na problem i kontekst (posebno primjerenost ciljeva te provedbe). |
| Koherentnost (unutarnja i vanjska) | usklađenost različitih ciljeva intervencije, usklađenost intervencije s drugim relevantnim politikama. |
| Efikasnost/ekonomičnost | omjer koristi i troškova, odnosno mjera u kojoj su ostvareni ishodi, rezultati i utjecaj s obzirom na razumne troškove. |
| Efektivnost | razina ostvarenosti očekivanih učinaka, odnosno ciljeva. |
| Utjecaj | promjena u širem okružju i u duljem vremenskom razdoblju uslijed ukupnih učinaka intervencije. |
| Održivost | potencijal dugoročnog pozitivnog utjecaja intervencije i kapaciteti različitih aktera |

¹⁹⁸ U evaluatorskim aktivnostima studentima su mentorsku podršku pružali prof. dr. sc. Zdravko Petak (nositelj kolegija Javne politike), Ana Petek (asistentica na kolegiju Javne politike), Anka Kekez (DIM-ova stručna suradnica) i Marina Škrabalo (direktorica MAP Savjetovanja), uz potporu DIM-a – Udruge za građansko obrazovanje i društveni razvoj.

¹⁹⁹ V. Popis izlaganja i sastanaka na kraju publikacije.

²⁰⁰ V. Popis literature, dokumenata i ostalih materijala na kraju publikacije.



za daljnji nastavak provedbe intervencije, ukoliko je ona dalje potrebna.²⁰¹

U analizi smo provodili srednjoročnu, formativnu evaluaciju, u okviru koje smo vršili ocjenu relevantnosti, koherentnosti, efikasnosti i efektivnosti. Evaluirajući provedbu po navedenim kriterijima, ujedno su iznošene i preporuke za unapređenje provedbe te javne politike. Ocjena utjecaja, s obzirom na to da se ZPPI nalazi tek u četvrtoj godini provedbe, i s obzirom na kompleksnost i dugotrajnost procesa prikupljanja podataka o utjecaju te politike na korisnike, nije bila moguća. Kriterij održivosti nije razmatran zasebno, već u sklopu vrednovanja provedbe po navedenim kriterijima.

Zaključno, da bismo raspolagali sa što više relevantnih informacija, uz korištenje već navedenih izvora podataka, provedena su i dva dodatna istraživanja u svrhu ocjenjivanja efektivnosti Zakona. Jedna skupina našeg istraživačkog studentskog tima analizirala je internetske stranice tijela javne vlasti kako bi vrednovala provedbu instituta redovitog objavljivanja informacija.²⁰² Druga skupina odradila je terensko prigodno istraživanje o institutu osiguravanja informacija na pojedinačni zahtjev građana, upućujući usmene i pisane zahtjeve za informacijama tijelima javne vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini.

2. OCJENA RELEVANTNOSTI

Općenito gledajući, relevantnost ZPPI-ja kao *policy* intervencije uopće nije sporna. U kontekstu procesa pridruživanja Europskoj uniji i sve izraženije kritičnosti i nepovjerenja javnosti u političku elitu i javnu upravu, taj je Zakon bio itekako potreban i relevantan, a intervencija dobrodošla. Zakon se postavio kao mogući odgovor na potrebu odgovornijeg i ozbiljnijeg rješavanja problema korupcije, kao mogući poticatelj promjene tzv. kulture tajnosti i alat kojim bi se građanima, uz ostvarivanje prava na pristup informacijama, omogućilo i snažnije zahtije-

²⁰¹ V. *Evaluation in the European Commission. A guide to the evaluation procedures and structures currently operational in the Commission's external co-operation programmes.*

²⁰² U analizi internetskih stranica tijela javne vlasti mentorsku podršku, kao i razradu metodologije istraživanja, osigurala je Nives Miošić-Lisjak, konzultantica MAP Savjetovanja. V. Miošić-Lisjak (2007).

vanje otvorenijeg i odgovornijeg upravljanja državom. Kontekst, odnosno politički “tajming”, koliko je bio izvrstan za donošenje Zakona, toliko je i nepovoljan za njegovu implementaciju. U naporima za postizanje statusa kandidata za EU, kao i naporima za osiguravanje podrške za izbore, ZPPI je donesen na kraju mandata koalicijske vlade. No, pitanje koje se postavlja odnosi se na odlučnost za primjenu Zakona. Da se zaista ozbiljno htjelo pristupiti implementaciji Zakona, možda bi bio donesen već u prvim godinama mandata.

Ne dovodeći u pitanje nedvojbenu potrebu i relevantnost donošenja ZPPI-ja, podrobnije ćemo razraditi relevantnost cjelokupne intervencije, vodeći se klasifikacijom ograničenja implementacije Howletta i Ramesha.²⁰³ Autori ističu posebne kategorije ograničenja implementacije klasificirane u pet skupina (priroda problema, kontekst, organizacija administracije, politički i ekonomski resursi ciljne skupine, javna potpora) i ZPPI je naišao na gotovo sva ta ograničenja. Od početka intervencije problemi koji se rješavaju Zakonom nisu dovoljno jasno postavljeni. ZPPI očito cilja na više problema koji prije same intervencije nisu dovoljno analizirani, kao ni uzroci tih problema,. Dodatan je otežavajući faktor taj što su ciljne skupine Zakona cjelokupno društvo i tijela javne vlasti, što podrazumijeva ulaganje velikih napora za postizanje ikakvih učinaka u regulaciji kolektivnog ponašanja.

Ono što je izostalo u toj politici od strane formalnih aktera jest evaluacija prije donošenja Zakona (analiza učinaka opcija i *ex ante* evaluacija²⁰⁴), koja bi uključivala analizu problema i konteksta na koje je ZPPI usmjeren, kao i analizu alternativa i učinaka tih alternativa, odnosno analiza stanja u koje se želi intervenirati. Da je to napravljeno, uvidjelo bi se kakve su zapravo potrebe ciljne skupine, u kakvom se nacionalnom i međunarodnom kontekstu pokušava djelovati na problem, na koji se način s određenim *policy* rješenjem može riješiti problem(e) te koja sredstva i preduvjeti moraju biti osigurani i zadovoljeni prije samog donošenja Zakona. Prava evaluacija u fazi definiranja problema i analize alternativa možda bi pokazala da u Hrvatskoj problem netransparentnosti i korupcije treba riješiti na neki drugi, možda za naše prilike efikasniji način, no teško je o tome govoriti bez pravih istraživanja.

Uz *ex ante* evaluaciju vjerojatno se ne bi dogodilo da Zakon bude manjkav u određenim odredbama, primjerice u tome što nema stroge provedbene pravilnike i mehanizme ili kojemu nedostaju pojedini instrumenti (kao što je test javnog interesa ili povjerenik za informacije). Da je još k tome napravljeno istraživanje javnog mijenja, kao i stavova službenika koji Zakon trebaju provoditi, možda bi se uvidjela potreba za informiranjem javnosti i uključivanjem dodatnih mehanizama

²⁰³ V. Howlett i Ramesh (1995) i *Odredenje implementacije*.

²⁰⁴ V. Shemu 1.



za legitimiranje Zakona među javnim službenicima kojima je taj Zakon donio dodatno opterećenje. Koliko je korištenje evaluacijskih tehnika prije usvajanja i provedbe politika bitno pokazuje i slučaj Velike Britanije gdje je *Freedom of Information Act* izrađen 2000. godine, a na snagu je stupio tek 2005, nakon izvršenih analiza i priprema za dobru implementaciju.²⁰⁵

Daljnja ograničenja odnose se na organizaciju administracije, kao i predviđene resurse za primjenu Zakona. Javni službenici u pravilu nisu bili spremni za provedbu Zakona, a u kreiranju zakona nisu bile predviđene mjere za stvaranje povoljne atmosfere za provedbu. Nije uređena edukacija i poticanje službenika, a Zakonom predviđeni službenici za informiranje nisu osmišljeni kao posebno radno mjesto, već samo kao dodatna funkcija već zaposlenih službenika, što nije primjereno potrebama javne uprave u odgovaranju na zahtjeve koji proizlaze iz ZPPI-ja. Dodatno, Zakonom nisu predviđeni nikakvi posebni troškovi koje bi zahtijevala njegova implementacija, primjerice, za stvaranje baza podataka.

I možda najvažnije, u procesu usvajanja Zakona nije bila osigurana potpora od strane ciljnih skupina. S jedne strane, nisu se osigurali primjereni mehanizmi za upoznavanje javnih službenika s novim zadacima, niti je osigurana njihova podrška. S druge strane, javnost nije bila dovoljno upoznata s pravima koja im ZPPI donosi. S obzirom na izraženu “kulturu tajnosti”, kao i rastuću apatičnost građana, bilo je potrebno prije implementacije osigurati prihvaćanje ZPPI-ja od strane provoditelja i korisnika, kao i razumijevanje važnosti intervencije za rješavanje društvenih problema korupcije i netransparentnosti.

Na kraju, u okviru ocjene relevantnosti trebamo se osvrnuti i na relevantnost specifičnih instrumenata koje Zakon predviđa. Kao što je već rečeno u *Uređenju implementacije*, dva osnovna instrumenta kojima se tim Zakonom nastoji osigurati pravo na pristup informacijama jesu obveza davanja informacija po zahtjevu i institut redovitog objavljivanja. Prema tipologiji *policy* instrumenata Howletta i Ramesha²⁰⁶ obveza davanja informacije na zahtjev pripada instrumentu koji uključuje visoku razinu državne intervencije, dakle prisilnom instrumentu. Konkretnije, od grupe prisilnih instrumenata taj instrument pripada tipu javnih usluga. Izbor obveze za tijela javne vlasti primjeren je, no očit je nedostatak jednog dodatnog instrumenta – informiranja i uvjeravanja – koji se na kontinuumu između niske i visoke državne intervencije, odnosno dobrovoljnih i prisilnih instrumenata, nalazi na sredini, među mješovitim instrumentima. Država se upustila u stvaranje jedne nove javne usluge, no nije gotovo ništa učinila da upozna svoje građane s tom novom uslugom. Iznimno je važno provesti kampanju za podizanje svijesti

²⁰⁵ Prema izlaganju Daniele Srage, FPZG, 3. svibnja 2007.

²⁰⁶ V. Howlett i Ramesh (1995, 82) i *Određenje implementacije*.

o postojanju ZPPI-ja, no za sada ni jednu nije provela država, već su tu zadaću većinom preuzele nevladine organizacije, što zbog ograničenja njihovih finansijskih i ostalih kapaciteta svakako nije dovoljno.

Drugi važan instrument ZPPI-ja, institut redovitog objavljivanja, podrazumijeva obvezu objavljivanja za tijela javne vlasti, pa možemo reći da se i on temelji na prisilnom instrumentu. Taj je instrument komplementaran instrumentu obveze pružanja informacija na pojedinačni zahtjev i zapravo bi u idealnoj situaciji trebao smanjivati potrebu korištenja prvog instrumenta od strane građana. Neupitna je primjerenost instituta objavljivanja s obzirom na potrebu razvoja kulture otvorenosti vlasti i podrazumijevanja obveze objavljivanja javnosti relevantnih informacija. Međutim, u kontekstu još nerazvijene prakse transparentnog izvještavanja u tijelima javne vlasti, upitno je osiguravanje provedbe instrumenta s obzirom na to da Zakon ne predviđa praćenje, kao ni sankcije za neobjavljivanje informacija.²⁰⁷

3. OCJENA KOHERENTNOSTI

Važnost ZPPI-ja proizlazi iz činjenice da informacije koje posjeduju, kojima raspolažu ili koje nadziru tijela javne vlasti postaju dostupne svim građanima, dakle proširuje se odredba članka 38. Ustava RH u kojoj piše da "...novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji".²⁰⁸ Tim Zakonom povećao se opseg korpusa standarda o javnosti postupanja koji čine: Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o Hrvatskoj izvještajnoj agenciji, Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, Zakon o informatičkoj djelatnosti, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o zaštiti osobnih podataka i drugi zakoni.²⁰⁹

²⁰⁷ Napisao Hrvoje Grancarić.

²⁰⁸ V. Ustav RH, članak 38, stavak 4.

²⁰⁹ V. *Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura.*



Prema Nacionalnom programu suzbijanja korupcije ZPPI pripada paketu antikorupcijskih zakona, uz Zakon o sprečavanju sukoba interesa, Zakon o USKOK-u, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela i Zakon o zaštiti osobnih podataka.²¹⁰ U kontekstu razumijevanja prava na pristup informacijama važno je također spomenuti da je u srpnju 2007. usvojen Zakon o tajnosti podataka i Zakon o sustavu informacijske sigurnosti koji su, uz Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu, dio takozvanog sigurnosnog paketa. Kada govorimo o koherentnosti ZPPI-ja s postojećim odredbama o javnosti postupanja u spomenutim zakonima, poseban naglasak potrebno je staviti na pitanje usklađenosti ZPPI-ja sa Zakonom o tajnosti podataka, Zakonom o sustavu informacijske sigurnosti i Zakonom o zaštiti osobnih podataka, jer postoji opasnost od derogacije ZPPI-ja odredbama spomenutih zakona.²¹¹

Stoga je pitanje koje se otvara pitanje hijerarhije zakona. S obzirom na to da Ustav RH ne definira pravo na informacije kao temeljno pravo građana, već zaštitu prava na pristup informacijama pruža predstavnicima medija, ZPPI i zakoni na koje se ZPPI poziva najviši su pravni akti koji uređuju pitanja prava građana na pristup informacijama. ZPPI u članku 8, stavak 1, kaže: “Tijela javne vlasti uskratit će pravo na pristup informaciji ako je informacija zakonom ili na osnovi kriterija utvrđenih zakonom proglašena državnom, vojnom, službenom, profesionalnom ili poslovnom tajnom ili ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.” Na temelju formulacije “tijela javne vlasti uskratit će pravo” tijela javne vlasti obvezna su uskratiti podatke i pristup informacijama kada za to postoji opravdanje unutar Zakona o tajnosti podataka i Zakona o zaštiti osobnih podataka. Iako u slučaju sukoba ZPPI-ja s jednim od tih dvaju Zakona jedino Ustavni sud može odlučiti koji je zakon hijerarhijski viši, tako formuliranim člankom 8. Zakon o tajnosti podataka i Zakon o zaštiti osobnih podataka stavljeni su iznad ZPPI-ja.

Za razliku od hrvatskog, Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore (a slično i zakon Srbije) u članku 8. jasno kaže: “Organ vlasti dužan je da omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.”²¹² Time se u slučaju odbijanja zahtjeva tijelo javne vlasti mora pozvati isključivo na Zakon o slobodnom pristupu informacijama, i jedino temeljem Zakona o slobodnom pristupu informacijama Upravni sud odlučuje je li bilo temelja za odbijanje zahtjeva. U Hrvatskoj i tijela javne vlasti i

²¹⁰ V. *Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006–2008.*

²¹¹ Napisala Ivana Didak.

²¹² V. *Zakon o slobodnom pristupu informacijama.*

Upravni sud ne samo da moraju procjenjivati koji zakon ima veću moć, već im se formulacijom “uskratit će” sugerira da je upravo ZPPI zakon nižeg ranga.²¹³

USKLAĐENOST SA ZAKONOM O TAJNOSTI PODATAKA

13. srpnja 2007. Hrvatski sabor usvojio je Zakon o tajnosti podataka (ZTP), odgovarajući na, kako tvrde donositelji, “...jasno prepoznatu neusklađenost pristupa koji daje stari Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96) i potreba koje proizlaze iz komunikacije s drugim zemljama i organizacijama, kao i odredbi sigurnosnih sporazuma koje je RH potpisala s NATO-om, drugim zemljama članicama NATO-a i EU...” (*Prijedlog Zakona o tajnosti podataka*:3). Međutim, usvajanjem tog Zakona bez usvajanja izmjena ZPPI-ja dovodi se u pitanje pristup građana informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti i kontrola javnosti nad procesima u državi, među kojima je GONG, izražavajući zabrinutost, posebno istaknuo procese javne nabave, natječaje, trošenje proračunskih sredstava i financiranje izbornih kampanja.²¹⁴

Prijedlog Zakona o tajnosti podataka prvi je put upućen u saborsku proceduru u ožujku 2006, no zbog medijskog pritiska i prosvjedovanja organizacija civilnog društva, koje su isticale kako će implementacija istoga ozakoniti zatvaranje državnih tijela i tijela javnih ovlasti u odnosu na građane, Prijedlog je povučen na doradu.²¹⁵ Primjedbe GONG-a odnosile su se u prvom redu na definiciju tajnosti, preširoko stupnjevanje tajnosti, preširok krug ovlaštenika koji klasificiraju podatke, nepostojanje sustavne kontrole mogućih zlouporaba i pitanje odgovornosti ponajprije novinara koji dolaze u kontakt s podacima koji su predmet tog zakona.²¹⁶ U srpnju 2007. u saborsku je proceduru upućen izmijenjen i poboljšan prijedlog Zakona o tajnosti podataka koji je i usvojen, no i dalje je ostalo problematično tretiranje tajnosti kao pravila. Tražeći odgodu stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka, GONG je upozorio na potrebu izmjena ZPPI-ja kojima bi se uvelo nezavisno tijelo za provedbu testa javnog interesa i testa razmjernosti. Bez tih izmjena i bez uvođenja institucije Povjerenika za informacije, prema postojećoj regulativi “...eventualni test javnog interesa i test razmjernosti provodit će isto ono tijelo koje je podatak klasificiralo, to jest učinilo ga nedostupnim javnosti, uz suglasnost Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost

²¹³ Napisala Vanja Ivošević.

²¹⁴ V. *Odgoda stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka. Dopis GONG-a Odboru za Ustav, poslovnik i politički sustav i klubovima zastupnika Hrvatskog sabora.*

²¹⁵ V. *Prijedlog Zakona o tajnosti podataka.*

²¹⁶ V. *Komentari GONG-a na Prijedlog Zakona o tajnosti podataka.*



(UVNS) koje je, po svojem djelokrugu, dužno štiti tajnost podataka i, po svojoj funkciji te imenovanju dužnosnika, ne potpada pod kategoriju neovisnih tijela.” (*Odgoda stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka. Dopis GONG-a Odboru za Ustav, poslovnik i politički sustav i klubovima zastupnika Hrvatskog sabora. 11. srpnja 2007:1*).

Iako su u usvojenom ZTP-u prihvaćeni prijedlozi izmjena koje su iznosili pojedini zastupnici, kao i predstavnici civilnog društva, posebno vezano uz članke 8. i 9. koji se odnose na definiciju tajnosti, GONG smatra da je sadržaj stupnjeva tajnosti još uvijek široko propisan, što znači da ga je moguće zloupotrebjavati. Također, zabrinutost stvara i činjenica da još uvijek ne postoji jedinstveni registar koji bi sadržavao podatke o pojedinom klasificiranom podatku, a rokovi vršenja periodičnih procjena stupnjeva tajnosti i dalje su predugi, čime je znatno otežan postupak nadzora.²¹⁷ Realno je postaviti pitanje ograničava li primjenu ZPPI-ja (u zemlji s vrlo kratkom poviješću demokracije i vrlo nerazvijenom sviješću o važnosti participacije građana u vlasti) upravo takva formulacija tajnosti i uređenje procesa procjene tajnosti, i jesu li oni zapravo suprotni cilju zakona. Tim više što ZPPI ne predviđa test javnog interesa. Stoga je logično da će se u realnim situacijama službenici i tijela javnih vlasti prikloniti odbijanju zahtjeva ukoliko sami informaciju na bilo koji način vide kao osobni podatak ili tajnu, pa čak i onda kada ona nije zakonski tajna ili osobna.²¹⁸

USKLAĐENOST SA ZAKONOM O SUSTAVU INFORMACIJSKE SIGURNOSTI

Problem koherentnosti prisutan je i u odnosu ZPPI-ja sa Zakonom o informacijskoj sigurnosti, o kojem je prvi put Sabor raspravljao na 25. sjednici 22. ožujka 2007, a usvojen je na 26. sjednici 13. srpnja 2007. Tim se Zakonom prvi put uređuje informacijska sigurnost u Hrvatskoj i on definira pet sigurnosnih područja za razvoj mjera i standarda informacijske sigurnosti. To su: sigurnosna provjera osoblja, fizička sigurnost, sigurnost podataka, sigurnost informacijskih sustava i sigurnost poslovne suradnje.²¹⁹ Pri prvom čitanju oporba se žestoko usprotivila predloženom Zakonu, a glavne su kritike bile da počiva na podzakonskim aktima koje tek treba donijeti i da mu je osnovna namjera nametnuti cenzuru na što više informacija, uz mogućnost da svaki činovnik, pa i najniže rangiran,

²¹⁷ V. *Odgoda stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka. Dopis GONG-a Odboru za Ustav, poslovnik i politički sustav i klubovima zastupnika Hrvatskog sabora.*

²¹⁸ Napisao Krunoslav Stažić.

²¹⁹ V. *Zakon o informacijskoj sigurnosti.*

neki podatak imenuje tajnim. SDP-ov zastupnik Nenad Stazić prijedlog zakona ocijenio je opasnim jer, kako je tvrdio, dopušta agentima sigurnosnih službi da provjeravaju koga i što hoće, bez ikakvog nadzora, što dovodi do potpune nesigurnosti građana.²²⁰

U konačnom i usvojenom tekstu Zakona usvojene su primjedbe Odbora za informiranje, informatizaciju i medije, kao i primjedbe iznesene u raspravi zastupnika Nenada Stazića i Ingrid Antičević Marinović, o neprihvatljivom i nepotrebnom konceptu nadzora informacijske sigurnosti u koji su uključene i sigurnosno-obavještajne službe. Kako piše u obrazloženju Zakona "...sukladno tome, u konačnom prijedlogu Zakona prihvaćen je model koji se temelji isključivo na osobama koje su zaposlenici samih tijela i pravnih osoba (savjetnici za informacijsku sigurnost) i koje stručno usmjerava UVNS kao središnje državno tijelo za informacijsku sigurnost. Ovaj model je preuzet od EU-a, a nakon dodatnih konzultacija s NATO-om koje su u međuvremenu obavljene, usvojen je kao jedinstven za sva tijela." (*Konačni prijedlog zakona o informacijskoj sigurnosti*: 22). Također su prihvaćene izmjene nekih zastupnika i Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina o predugim rokovima i nedostatku sadržajnosti Zakona glede podzakonskih propisa pa je redefiniran koncept podzakonskih propisa, čime se u konačnom prijedlogu Zakona daje jasan opis sadržaja, strukture i rokova donošenja podzakonskim akata.²²¹

Zakon o informacijskoj sigurnosti ne regulira klasificiranje tajnosti podataka i njihovo korištenje, već se nadovezuje na Zakon o tajnosti podataka i bavi se samo zaštitom podataka klasificiranih kao tajna. S obzirom na to da je tim Zakonom uređena zaštita klasificiranih podataka, nije jasno zašto se izmjenama ZPPI-ja, u skladu sa sigurnosnim zakonima, ne bi uredila i zaštita prava građana na pristup informacijama. Imajući na umu i dalje prisutnu opasnost derogacije ZPPI-ja i mogućnosti sprečavanja pristupa velikom broju informacija, razvidna je prijevaka potreba stvaranja nezavisnog tijela institucije Povjerenika za informacije, koji bi bio drugostupanjsko tijelo odlučivanja o žalbama protiv rješenja tijela javne vlasti o uskraćivanju informacija i provodio test javnog interesa i test razmjernosti.²²²

²²⁰ V. blog Nenada Stazića od 23. ožujka 2007. na <http://politika.com/big-brother#comment>.

²²¹ V. *Konačni prijedlog zakona o informacijskoj sigurnosti*.

²²² Napisao Krunoslav Stazić.



4. OCJENA EFIKASNOSTI

Prema izvješćima o provedbi ZPPI-ja Središnji državni ured za upravu tijekom 2004. iako s povećim zakašnjenjem, tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne samouprave izdao je upute za imenovanje službenika za informacije, ustrojavanje kataloga informacija i vođenje službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Iste godine izdan je prvi popis tijela javne vlasti koji se od tada izdaje svake godine.²²³ Ured je 2005. nastavio poticanje tijela javne vlasti na poduzimanje radnji u smislu provođenja Zakona pa se u godišnjem izvješću konstatiralo da je do kraja 2005. godine 70 posto tijela javne vlasti odredilo službenika za informiranje, ustrojilo kataloge informacija i započelo vođenje Upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama.²²⁴ U 2006. godini, uz nastavljane započete edukacije službenika, da bi potakao provedbu ZPPI-ja u jedinicama lokalne i područne samouprave, Ured je zatražio od općina, gradova, županija i Grada Zagreba dostavu odluka kojima je određena osoba za rješavanje prava na pristup informacijama, kao i kataloge informacija, te je tijela javne vlasti pisanim putem upozorio na obveze koje proizlaze iz Zakona, a posebno na pridržavanje rokova.²²⁵

UPRAVLJANJE FINACIJSKIM SREDSTVIMA

U “Ocjeni potrebnih sredstava za provedbu zakona”, u obrazloženju uz konačni prijedlog ZPPI-ja, izričito se navodi kako za provedbu Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva iz državnog proračuna.²²⁶ S druge strane, Zakon predviđa izradu kataloga informacija, imenovanje službenika za informiranje (koje treba educirati i platiti) i u krajnjem slučaju određene radnje (a time i troškove) za odgovaranje na zahtjeve za informacijama i objavljivanje informacija. Sve to

²²³ V. *Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama.*

²²⁴ V. *Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu.*

²²⁵ *Napisao Srdan Puhalo. V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu.*

²²⁶ V. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona.*

zahtijeva dodatna sredstva od tijela javne vlasti, a pri tome treba računati i na dodatna izdvajanja koja su neophodna za dobru primjenu Zakona i za njegovu djelotvornost, kao što su sustavno obrazovanje službenika, dostupnost kataloga informacija na mnogim mjestima besplatno za ljude koji se ne služe internetom ili nemaju pristup internetu (u Hrvatskoj još uvijek dosta velik broj), upoznavanje građana s njihovim zakonskim pravom, odnosno promocija zakona široj javnosti, tijekom duljeg razdoblja. Također, unapređenje sustava upravljanja informacijama kojima raspolažu tijela javne vlasti podrazumijeva uvođenje novih elektronskih sustava koji zahtijevaju financijska ulaganja i u opremu i u dodatno obrazovanje službenika. Stoga taj Zakon iziskuje podosta proračunskih sredstava za svoju primjenu da bi postigao svoju svrhu.²²⁷

UPRAVLJANJE VREMENOM

Ocjenjajući efikasnost u provedbi ZPPI-ja, svakako se treba osvrnuti na kašnjenje u donošenju provedbenih akata koje je negativno utjecalo na uspješnost provedbe Zakona u tijelima javne vlasti. Naime, u prijelaznim i završnim odredbama teksta Zakona utvrđeno je da se podzakonske akte koji se odnose na ustroj, sadržaj i način vođenja službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama (članci 18. i 19) treba donijeti šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, dakle do 7. svibnja 2004. (ZPPI je stupio na snagu 7. studenog 2003). Također, Vlada je, prema članku 3, stavku 2. ZPPI-ja, do 31. siječnja 2004. trebala objaviti popis tijela javne vlasti u Narodnim novinama.

Zastupnik Jozo Radoš godinu dana nakon uvođenja Zakona postavlja zastupničko pitanje u vezi s provedbom ZPPI-ja²²⁸, a iz odgovora Vlade RH bilo je razvidno kašnjenje u realizaciji spomenutih odredbi Zakona.²²⁹ U prvom redu Popis tijela javne vlasti za 2004, koji je trebao predstavljati osnovu od koje kreće zainteresirani građanin koji želi postaviti upit tijelu javne vlasti, objavljen je 20. listopada 2004, što znači da je donesen s gotovo deset mjeseci zakašnjenja.²³⁰ Slično je bilo i s Pravilnikom o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama, koji je donesen pet

²²⁷ Napisao Mate Svalina.

²²⁸ V. Zastupničko pitanje Vladi Republike Hrvatske zastupnika Joze Radoša.

²²⁹ V. Zastupničko pitanje Joze Radoša, u vezi s provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama – odgovor Vlade.

²³⁰ V. Popis tijela javne vlasti.



mjeseci poslije predviđenog roka, 1. studenog 2004.²³¹ Taj propust otežao je ovlaštenicima pristup željenim informacijama, a ujedno i uvid Središnjeg državnog ureda za upravu u dotadašnji rad tijela javne vlasti, koja otprilike godinu dana od donošenja Zakona nisu imale propisan način vođenja službene zabilješke o zahtjevima ovlaštenika. U istom odgovoru na Radoševu zastupničko pitanje Vlada utvrđuje da su u središnjim tijelima državne uprave imenovani službenici za informiranje i da su u izradi katalogi informacija, a ne daje potvrdu o samom procesu u ostatku tijela javne vlasti.²³²

Kašnjenje u uspostavi provedbenih mehanizama nije nesvakidašnja pojava u provedbi zakona u Hrvatskoj i uzroci tog kašnjenja mogu se tražiti u nepostojanju mehanizama kontrole uspostave provedbenih mehanizama, kao i u nedovoljno intenzivnim konzultacijama s ekspertima i civilnim društvom u uspostavi provedbenih mehanizama. Također, kašnjenje je objašnjivo i novitetima u percepciji i djelovanju koje je ZPPI uveo u odnos građana i uprave. Integracija noviteta u sustav ide puno teže takvoj organizaciji administracije kojoj tek predstoji razvijanje fleksibilnijeg i efikasnijeg pristupa provedbi politika. Takav pristup treba biti zasnovan na protočnijoj komunikaciji među formalnim akterima i poticanju inicijative u donošenju odluka od dolje prema vrhu, na čemu treba još raditi u organizaciji hrvatske javne uprave.

Kako je u Hrvatskoj i dalje prisutna pojava čekanja naloga od hijerarhijskog vrha za početak djelovanja, ozbiljnija provedba odredbi zakona za koje nije bio specificiran rok bila je potaknuta tek 15. listopada 2004. (godinu dana nakon donošenja Zakona) upućivanjem Zaključka Vlade. Njime su se, na prijedlog Središnjeg državnog ureda za upravu, zadužila tijela javne vlasti za imenovanje službenika za informiranje i ustrojavanje kataloga informacija.²³³ Prema izvješćima o provedbi vidljivo je da je uspostava tih bitnih mehanizama uslijedila nakon Zaključka Vlade i odvijala se u 2005. i 2006, pa i 2007 godini.²³⁴

²³¹ V. *Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama.*

²³² V. *Zastupničko pitanje Jozе Radoša, u vezi s provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama – odgovor Vlade.*

²³³ *Izvjеšće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu.*

²³⁴ Napisala Ana Đukić.

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Središnju ulogu u provedbi ZPPI-ja imaju službenici u tijelima javne vlasti, posebno oni koji su u svojem radu u svakodnevnom kontaktu s građanima, kao što su službenici koji rade na kontaktnim telefonima, raznim šalterima i urudžbenim odjelima te službenici koji građanima osiguravaju ispostavu raznih javnih usluga. Ti službenici vrlo često u okviru svojeg rada građanima objašnjavaju kako doći do informacija i javnih usluga, upućuju građane u procedure potrebne za ostvarivanja prava i pomažu im u ostvarivanju prava ili ih usmjeravaju na službenike koji bi mogli pružiti građanima potrebne informacije ili dodatne ovlasti za rješavanje molbi i zahtjeva građana.

Uz spomenute službenike veliku važnost za provođenje ZPPI-ja imaju Zakonom predviđeni službenici za informiranje koji trebaju biti imenovani u svakom tijelu javne vlasti i predstavljati glavnu osobu u primjeni odredbi ZPPI-ja u tom javnom tijelu. Međutim, u dosljednoj i jednakoj primjeni ZPPI-ja problem često stvara činjenica da, budući da za implementaciju nisu predviđena nikakva financijska sredstva, tijelima javne vlasti nije osiguran dodatan budžet za službenike za informiranje. Tako su, primjerice, pri implementaciji članka 22. ZPPI-ja, koji predviđa imenovanje službenika za informiranje, tijela prisiljena obveze navedenog službenika pripisati postojećim zaposlenicima s drugim funkcijama i zaduženjima, najčešće službenicima koje se bave odnosima s javnošću.

Stoga se postavlja pitanje imaju li službenici za informiranje vremena, znanja i energije za efikasno ispunjavanje obveza iz Zakona. Primjerice, Zakonom za tu funkciju nije predviđena nikakva stručna sprema, iako bi za poslove uspostave kataloga informacija te unapređenja načina obrade, klasificiranja, čuvanja i redovitog objavljivanja informacija najbolje odgovarale vještine informacijske struke, odnosno struka dokumentalista, knjižničara i arhivista.²³⁵ S obzirom na to da službenik za informiranje najčešće nije zasebno radno mjesto, uglavnom ne zadovoljava te kvalifikacije. Iako bi bilo idealno da svako tijelo javne vlasti ima zasebno radno mjesto službenika za informiranje s odgovarajućom kvalifikacijom, nerealno je očekivati da je to ostvarivo u manjim tijelima javne vlasti, poput lokalne samouprave malih općina. Ali svakako se takva preporuka može uputiti središnjim tijelima javne vlasti sa širokim djelokrugom i velikim brojem potencijalnih korisnika PPI-ja.

Također, neophodna je kontinuirana edukacija svih službenika o pravu na pristup informacijama, odredbama Zakona i načinima njegove primjene, povezanoj

²³⁵ Prema izlaganju Daniele Srage, FPZG, 3. svibnja 2007.



zakonskoj regulativi²³⁶ i izvorima informacija iz pojedinih područja. Na tom je polju nešto napravljeno, ali može se mnogo više. Tijekom 2005. i 2006. godine Središnji državni ured za upravu, u suradnji s HHO-om, organizirao je dva seminarina za službenike za informiranje u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. Na seminarima su, prema Izvješću o provedbi ZPPI-ja 2005. godine, sudjelovala 43 službenika, a 2006. 50 službenika. Uz obrađivanje tema etike javne uprave, prava na pristup informacijama, načela dobre vladavine i prakse Upravnog suda, vezano uz ZPPI, bile su organizirane i radionice na kojima su obrađivani konkretni zahtjevi za informacijama.²³⁷ Na tim seminarima bili su očito prisutni samo službenici za informiranje i to ne svi. S obzirom na broj od sto sudionika, očito je da ima još mnogo službenika za informiranje (ali i ostalih službenika) kojima je neophodna edukacija i motiviranje kako bi se dosljedno i jednako primjenjivale odredbe Zakona.

Što se tiče konkretne primjene ZPPI-ja, Daniela Sraga, službenica za informiranje Hrvatskog sabora, upozorila je i na neke dodatne probleme (uz nedostatak iskustava i akumuliranih znanja) s kojima se službenici susreću. Primjerice, događa se da odredbe o rokovima rješavanja pojedinačnih zahtjeva za informacijama ne odgovaraju realnim situacijama. Tako ponekad za najjednostavnije pitanje nije moguće pripremiti odgovor u roku od 15 dana. A s druge strane, postoje slučajevi jednog zahtjeva s više pitanja, za koji je prema Zakonu moguće produžiti rok, no to ne mora biti potrebno. Posao službenicima dodatno otežava nedovoljna kvaliteta arhiviranja informacija i vođenja baza podataka, za čije održavanje i modernizaciju nisu predviđena sredstva iz proračuna.²³⁸

Kako su službenici najbolje informirani o stanju u praksi i problemima u provedbi, potrebno je dodatno se služiti njihovim informacijama i znanjima i uvažavati ih. Takav pristup od dolje k vrhu, u kojem implementacija postaje proces interakcije, nagodbe, kompromisa i povratnih utjecaja te napušta hijerarhijski slijed aktivnosti, omogućio bi provedbu ZPPI-ja koja više odgovara potrebama građana i realnim uvjetima.²³⁹

²³⁶ V. Ocjena koherentnosti.

²³⁷ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu. i Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu.

²³⁸ Prema izlaganju Daniele Srage, FPZ, 3. svibnja 2007.

²³⁹ Napisala Vanja Ivošević.

5. OCJENA EFEKTIVNOSTI

Da bi se provedbom ZPPI-ja kretalo k ostvarivanju općeg dugoročnog cilja (*goal*) te javne politike, odnosno omogućilo i osiguralo ostvarivanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama kroz otvorenost i javnost djelovanja tijela javne vlasti (članak 2), potrebno je djelovati na ostvarivanju kratkoročnih, specifičnih ciljeva politike (*objectives*). Do donošenja ZPPI-ja osnovni kratkoročni cilj bio je osiguravanje zasebne zakonske regulative kojom se PPI uređuje.²⁴⁰ Nakon donošenja zakona nužno dolazi do promjene kratkoročnih ciljeva, koji se zatim trebaju detaljno razraditi kroz provedbene aktivnosti (mjere). Specifični ciljevi u Zakonu nisu precizno i jasno definirani, ali ih se može poistovjetiti s dvama osnovnim instrumentima koje ZPPI predviđa, a to su ostvarivanje instituta redovitog objavljivanja informacija tijela javne vlasti i pružanja informacije ovlašteniku koji je usmeno ili pismeno podnio zahtjev. Iz odredbi Zakona može se iščitati i cilj osiguravanja preduvjeta implementacije, kao što su objavljivanje popisa tijela javne vlasti, imenovanje službenika za informiranje, ustrojavanje kataloga informacija i sl. Prije no što se započne s provedbenim aktivnostima za ostvarivanje prvih dvaju navedenih ciljeva, prema ideal-tipuidealtipski, nužno je ostvariti cilj osiguravanja preduvjeta implementacije.

Potrebno je istaknuti dva osnovna nedostatka ZPPI-ja vezana uz specifične ciljeve. Prvi je taj da ciljevi nisu dovoljno razrađeni, posebice onaj vezan uz preduvjete implementacije. Primjerice, nedostaju mjere poput edukacije službenika i mjere koje se odnose na arhiviranje podataka (barem u obliku povezivanja ZPPI-ja s nekom drugom regulativom). Drugi i najveći nedostatak ZPPI-ja glede specifičnih ciljeva jest taj da se nigdje u Zakonu ne spominje potreba informiranja i edukacije građana (primjerice kroz informativne kampanje) o njihovu pravu na pristup informacijama.

²⁴⁰ V. Tablicu 1.



PROCJENA OSTVARENOSTI KLJUČNIH PREDUVJETA ZA PROVEDBU ZAKONA

Ostvarivanje specifičnih ciljeva koji se odnose na institut redovitog objavljivanja informacija i pružanja informacija na pojedinačni zahtjev moguće je samo ukoliko su uspostavljeni svi ZPPI-jem predviđeni mehanizmi, među kojima smatramo najvažnijima (1) mehanizam nadzora nad redovitim objavljivanjem informacija, (2) objavu popisa tijela javne vlasti i kataloga informacija, (3) imenovanje službenika za informiranje zaduženih za upisnike o ostvarivanju prava na informacije i, na posljepku, (4) uspostavu jasne i pristupačne procedure za podnošenje zahtjeva za informacijom, uključujući i žalbeni postupak. U sljedećoj analizi uočili smo da su ti ključni preduvjeti djelotvorne provedbe Zakona samo djelomično ostvareni, što smatramo i glavnim razlogom za nedostatak efektivnosti koju procjenjujemo na temelju dvaju istraživanja – provedbe ZPPI-ja na službenim internetskim stranicama uzorka tijela javne vlasti i izravnim iskustvima podnošenja zahtjeva za informacijama.

Problem nadzora nad redovitim objavljivanjem informacija

Institut redovitog objavljivanja informacija jedan je od dvaju osnovnih instrumenata ZPPI-ja. Tako u članku 10. Zakona piše kako su tijela javne vlasti obvezna omogućiti PPI, među ostalim, i redovitim objavljivanjem određenih informacija, dok članak 20. točno određuje koje su informacije tijela javne vlasti obvezna objaviti u službenim glasilima ili na informatičkom mediju. Te informacije uključuju:

- odluke i mjere kojima se utječe na interese ovlaštenika;
- informacije o svojem radu (podaci o aktivnostima, organizaciji, troškovima rada i izvorima financiranja);
- informacije o podnesenim zahtjevima, predstavkama, peticijama, prijedlozima, kao i drugim aktivnostima koje su korisnici poduzeli prema tijelu javne vlasti;
- informacije o natječaju i natječajnoj dokumentaciji za javne nabave;
- nacрте zakona i podzakonskih akata, uz omogućavanje očitovanja ovlaštenika u primjerenom roku.

Osvrćući se na primjenu tog instrumenta, potrebno je naglasiti da se čini, iako postoje jasne smjernice što bi tijela javne vlasti trebala objavljivati, da element kontrole i sankcioniranja ipak izostaje. Iako ZPPI govori kako je za kontrolu provedbe Zakona zadužen Središnji ured za državnu upravu, godišnja izvješća Ureda premalo se dotiču, ili uopće ne, tog elementa provedbe. Naime, u njima se

uglavnom analiziraju pojedinačni zahtjevi građana prema nekom tijelu. Središnji državni ured za upravu, kao tijelo nadzora provedbe, trebalo bi, također, analizirati i provođenje instrumenta redovitog objavljivanja u tijelima javne vlasti i na temelju rezultata odrediti preporuke i potrebne sankcije za nepoštivanje odredbi ZPPI-ja. Tada se ne bi događalo da u godišnjim izvještajima o provedbi ZPPI-ja Ured komentira kako je velik pad zahtjeva (primjerice u 2005. godini u odnosu na 2004) posljedica instituta redovitog objavljivanja, ali bez ikakvih podataka koji bi takav zaključak mogli potkrijepiti.²⁴¹ Iako je takva hipoteza opravdana, službeno tijelo zaduženo za nadzor provedbe ne bi smjelo davati takve paušalne ocjene. Tako se čini kao da se čitav problem vrti u krug jer je i Središnji državni ured za upravu ujedno i tijelo provedbe, a pitanje je kako se u njemu ostvaruje cilj redovitog objavljivanja informacija.²⁴²

Manjkavosti popisa tijela javne vlasti i kataloga informacija

Važna su okosnica provedbe ZPPI-ja popisi tijela javne vlasti koji definiraju djelokrug institucija za pružanje informacija u skladu sa Zakonom. Tijela javne vlasti definirana su člankom 3. Zakona kao "...državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti." U istom članku kaže se kako je Vlada RH dužna svake godine do 31. siječnja objaviti popis tijela javne vlasti u Narodnim novinama. Svi objavljeni popisi (od 2004. do 2007) obuhvaćaju tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, tijela koja su osnovana od strane izvršne vlasti (razne državne agencije i uredi), te razne javne gospodarsvene, znanstvene, odgojne, zdravstvene i socijalne ustanove.

Tako je 2004. na popisu bilo 135 pojedinačno nabrojanih tijela javne vlasti (poput Vlade RH, Državnog zavoda za statistiku ili Agencije za zaštitu okoliša) i 18 grupa tijela javne vlasti među kojima nisu nabrojana pojedinačna tijela (poput visokih učilišta, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili lučkih uprava i veterinarskih stanica). U Popisu iz 2005. broj grupa bez pojedinačno nabrojanih tijela ostaje isti, dok se broj pojedinačno nabrojanih povećao za deset (145). Trend porasta broja tijela javne vlasti nastavlja se i u 2006, kada se na popisu nalazi 175 pojedinačno nabrojanih tijela i 20 grupa nepojedinačno nabrojanih. U 2007. broj tijela javne vlasti na Popisu malo je smanjen, pa su evidentirana 162 tijela, uz dodatnih 19 grupa.²⁴³

²⁴¹ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu.

²⁴² Napisala Maja Horvat.

²⁴³ V. Popis tijela javne vlasti, Popis tijela javne vlasti za 2005. godinu, Popis tijela javne vlasti za 2006. godinu, Popis tijela javne vlasti za 2007. godinu.



U komparativnoj studiji zakona o PPI-ju zemalja članica Vijeća Europe, u *An-nexu 2*, navodi se kako hrvatski ZPPI osigurava javnost informacija i tijela koja se financiraju javnim novcem.²⁴⁴ U samom Zakonu izrijeком se kao tijela javne vlasti ne navode tijela koja se financiraju javnim novcem, niti se definira status tvrtki u većinskom vlasništvu ili potpunom vlasništvu države. Analizom popisa javnih tijela objavljenih od 2004. do 2007. možemo zaključiti da očito nije jasan kriterij prema kojem su tijela javne vlasti i ona tijela koja se financiraju javnim novcem ili su u vlasništvu države. Tako se, na primjer, na popisu tijela javnih vlasti za 2007. godinu pojavljuju, između ostalih, Hrvatske autoceste, Hrvatske željeznice d, Hrvatske vode i Hrvatske šume. Iako se status tvrtki koje su uvrštene na popis nije mijenjao od 2004. do 2007, na prvim popisima ih nema. Nadalje, postavlja se pitanje po kojim kriterijima su te tvrtke uvrštene, a primjerice Hrvatska elektroprivreda, Hrvatska pošta ili Hrvatska poštanska banka nisu. Zanimljivo je istaknuti i kako su, primjerice, luke navedene na popisima, ali brodogradilišta nisu.²⁴⁵ Također, kako je moguće da HRT, za koji građani svaki mjesec izdvajaju novac za pretplatu, 2004. bude na popisu, a nestane s njega 2005. Isti slučaj događa se 2007. kada s popisa nestaju HAZU i HINA. Ostaje nepoznatim razlog zbog kojeg su navedena tijela izuzeta od obveze pružanja informacija. Zsigurno nije riječ o tehničkoj pogrešci ili slučajnom izostavljanju jer se u Izmjeni Popisa tijela javne vlasti za 2005. godinu jasno navodi: "U Popisu tijela javne vlasti za 2005. godinu riječi 'Hrvatska radiotelevizija' brišu se."²⁴⁶ Na internetskim stranicama HRT-a nema nikakvog traga Zakona, u smislu kataloga informacija ili primjera pismenog zahtjeva, pa se može zaključiti da HRT, iako je obvezan poštivati odredbe tog Zakona jer spada u tijela javne vlasti, očito ne izvršava svoju zadaću.²⁴⁷

Jedan je od ciljeva Zakona, koji su isticali i njegovi zagovarači, a koji je istaknut i u samom obrazloženju konačnog prijedloga Zakona upućenom u saborsku proceduru, suzbijanje korupcije.²⁴⁸ Financiranje tijela javnim novcem, način potrošnje i investiranje javnih poduzeća prostor su gdje do korupcije lako dolazi. Stoga je za suzbijanje korupcije ključno jasno definirati i navesti na popisima tijela javne vlasti i javna poduzeća i tijela koja se financiraju javnim novcem. Nadalje, upravo funkcioniranje tih tvrtki i odluke koje one donose (primjerice Hrvatska elektroprivreda) znatno utječu na život i standard svih građana Republike Hrvatske, pa i bez prijetnje korupcije javnost ima pravo na uvid u poslovanje i rad tih tvrtki. S obzirom na postojeće nelogičnosti pri primjeni Zakona u definiranju javnih tijela

²⁴⁴ V. *Briefing Regarding the Elaboration of a Council of Europe Treaty on Access to Official Documents.*

²⁴⁵ Napisala Vanja Ivošević. V. *Popis tijela javne vlasti, Popis tijela javne vlasti za 2005. godinu, Popis tijela javne vlasti za 2006. godinu i Popis tijela javne vlasti za 2007. godinu.*

²⁴⁶ V. *Izmjena Popisa tijela javne vlasti za 2005. godinu.*

²⁴⁷ Napisala Ivana Didak.

²⁴⁸ V. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona.*

na koje se Zakon odnosi, čini se kako je posebno važno izrijeком jasno definirati i javne tvrtke i tijela koja se financiraju javnim novcem kao tijela javnih vlasti.²⁴⁹

Kako bi se stvorile pretpostavke za funkcioniranje sustava osiguravanja pristupa informacijama, ZPPI-jem je, za građane, bilo potrebno predvidjeti sistematizirane preglede informacija koja sadrže tijela javne vlasti. Tako Zakon u članku 22. kaže kako će “tijelo javne vlasti posebnom odlukom ustrojiti katalog informacija koje posjeduje, raspolaže ili nadzire, koji sadrži sistematizirani pregled informacija s opisom sadržaja, namjenom, načinom osiguravanja i vremenom ostvarivanja prava na pristup.” Prema ZPPI-ju brigu o uređenju i održavanju kataloga informacija vodi službenik za informacije.

Svako tijelo javne vlasti imalo je rok od 90 dana od stupanja ZPPI-ja na snagu za osiguravanje uvjeta za provođenje odredbi Zakona²⁵⁰, pa je tako uspostavljanje kataloga informacija bila aktivnost za 2004. godinu. Središnji državni ured za upravu, prema izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2004. godinu, u lipnju 2004. uputio je pismenu uputu tijelima javne vlasti u kojoj, među ostalima, upozorava na obvezu ustrojavanja kataloga, a u rujnu je tražio od tijela javne vlasti izvješće o provedenim aktivnostima. Tako, prema njihovim odgovorima, Ured izvještava kako je u 2004. većina središnjih tijela državne uprave, kao i tijela jedinica lokalne i područne samouprave donijela odluku o ustrojavanju kataloga.²⁵¹ Konkretnije podatke o tijelima koja su ustrojila kataloge informacija Ured donosi izvještavajući o provedbi ZPPI-ja u 2005. godini. Prema Uredu dostavljenim izvješćima, 70 posto tijela javne vlasti ustrojilo je kataloge.²⁵² Iz tog postotka nije moguće doći do točnog broja, budući da u popisu tijela vlasti za 2005. godinu nisu detaljno popisana sva tijela, već ih je velik broj uključen u grupe koje su u popisu navedene bez pojedinačnog nabranjanja (poput jedinica lokalne i područne samouprave).²⁵³ Točan broj uspostavljenih kataloga informacija nemamo ni nakon proteka 2006, kada Ured, izvještavajući o nadzoru provedbe, navodi aktivnosti prikupljanja i obrade podataka o katalogima informacija, ali ne donosi same podatke²⁵⁴.

²⁴⁹ Napisala Vanja Ivošević.

²⁵⁰ V. Zakon o pravu na pristup informacijama. Prijelazne i završne odredbe.

²⁵¹ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu

²⁵² V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu.

²⁵³ V. Popis tijela javne vlasti za 2005. godinu.

²⁵⁴ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu.



Problem imenovanja službenika za informiranje zaduženih za vođenje Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama

Prema članku 22. ZPPI-ja tijela javne vlasti bila su obvezna "...radi osiguravanja pristupa informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje prava na pristup informacijama." Kao što je slučaj i s drugim uvjetima provedbe, tijela javne vlasti prema ZPPI-ju bila su dužna imenovati službenika za informiranje u roku od 90 dana od stupanja ZPPI-ja na snagu.²⁵⁵ Međutim, kao i u slučaju kataloga informacija, u ovom trenutku ne raspoložemo informacijama o tome jesu li i u kojoj mjeri tijela javne vlasti ispunila navedenu obvezu. Jedini podatak o tome nalazi se u Izvješću o provedbi za 2005. godinu, u kojem Središnji državni ured za upravu izvještava da je 70 posto tijela javne vlasti odredilo službenika za informiranje, no konkretan broj imenovanih službenika ne postoji.

Kako je veoma upitno je li mjesto službenika za informiranje uvedeno u svim tijelima javne vlasti, pogotovo lokalnim, postavlja se pitanje vođenja službene zabilješke o zaprimljenim zahtjevima za informacijama, kako se nalaže Zakonom i Pravilnikom o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Time postaje upitna i vjerodostojnost monitoringa nad tijelima javne vlasti u implementaciji tog Zakona. Općenito, nije jasno kako se monitoring uopće može provoditi nad tijelom javne vlasti koje ne vodi službene zabilješke, jer je u tom slučaju tijelo u mogućnosti manipulirati brojem zaprimljenih zahtjeva. Stoga je ključno pitanje koliki je zapravo broj zaprimljenih zahtjeva, s obzirom na to da se mnogi ne urudžbiraju ili se o njima ne pravi službena zabilješka, pa i nema pravog dokaza o njihovoj broju. Središnji državni ured u svoja izvješća uključuje samo zahtjeve o kojima je napravljena službena zabilješka, jer oni jedini zapravo i jesu službeni.²⁵⁶

Manjkavosti procedure podnošenja zahtjeva za informacijom

Prema članku 11. ZPPI-ja pisani zahtjev za informacijom mora sadržavati: naziv i sjedište tijela javne vlasti kojemu se zahtjev podnosi, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, ime i prezime i adresu fizičke osobe podnositelja zahtjeva, tvrtku, odnosno naziv pravne osobe i njezino sjedište. Uz navedene odredbe Zakon ne propisuje daljnju formu pisanog zahtjeva.

Postavlja se pitanje je li to najbolje rješenje. S jedne strane, naravno da je objava uputa, pomagala i formulara dobrodošla jer ovlaštenicima olakšava podnošenje

²⁵⁵ V. Zakon o pravu na pristup informacijama.

²⁵⁶ Napisao Krunoslav Stažić.

zahtjeva, a onima koji ih zaprimaju omogućava lakšu sistematizaciju i obradu. Stoga pojedina tijela javne vlasti, ali i neke nevladine organizacije, na svojim internetskim stranicama nude preporučenu formu zahtjeva. S druge strane, formular mora biti opcionalan, a ne obvezan, i ne smije se dogoditi da nekorištenje preporučenoga služi kao izgovor za nepružanje informacija na usmeni zahtjev ili putem pismenog zahtjeva koji nije na formularu. U takvom slučaju formular bi se koristio za nezakonito reduciranje PPI-ja.

Ta dva argumenta nisu nepomirljiva. U idealnom slučaju trebale bi postojati upute i formulari, s time da se jasno naglasi da je svaki zahtjev koji sadrži podatke propisane zakonom važeći, no da se preporučuje upotreba formulara i predaja zahtjeva pismenim putem, naročito radi lakšeg dokazivanja da je zahtjev predan.

Problemi manjkavosti procedure podnošenja zahtjeva očituju se u dvama sljedećim slučajevima. Kao prvo, Zakon je nejasan po pitanju upućivanja zahtjeva elektronskom poštom. U Zakonu se e-mail korespondencija ne spominje izričekom, a nema ni posebnih uputa za službenike za informiranje u takvim situacijama. Stoga je pitanje tretiranja elektronskih zahtjeva ostavljeno diskrecijskoj procjeni službenika. Kao drugo, Zakon predviđa upućivanje zahtjeva usmeno, dolaskom u tijelo javne vlasti, ili telekomunikacijskim uređajima, ali ne uređuje kako ovlaštenik može dokazati da je takav zahtjev zaprimljen. Time se dovodi u pitanje realizacija pravne zaštite ovlaštenika u slučaju šutnje administracije.²⁵⁷

PROCJENA PROVEDBE ZPPI-JA NA INTERNETSKIM STRANICAMA TIJELA JAVNE VLASTI

Da bismo donekle stekli uvid u primjenu instituta redovitog objavljivanja informacija, proveli smo analizu internetskih stranica tijela javnih vlasti u kojoj smo pokušali ustanoviti u kolikoj se mjeri vlasti služe internetom kako bi osnažile demokratske procese u Hrvatskoj. Internetske stranice tijela javne vlasti trebale bi služiti kao sredstvo kojim se građanima osigurava pristup informacijama i potiče dvosmjerna komunikacija građana i vlasti. U analizi smo se koristili definicijama, pretpostavkama i metodologijom istraživanja internetskih stranica tijela javne vlasti koje je 2005. provela mr. sc. Nives Miošić-Lisjak u okviru svojeg magistarskog rada na University of York, Velika Britanija.²⁵⁸

²⁵⁷ Napisala Vanja Ivošević.

²⁵⁸ V. Miošić-Lisjak (2007).



Kao jedan od preduvjeta ostvarivanja prava na pristup informacijama istaknuli smo dobru vladavinu, definiranu "...kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, budući da građani, bez obzira na to je li njihova preferirana politička opcija pobijedila na slobodnim i poštenim izborima, od svojih vlada uvijek očekuju poštenje i kompetentnost." (Riley prema Miošić-Lisjak 2007, 370). U tom smislu e-vladavina (*e-governance*) predstavlja nastojanje da se postigne dobra vladavina kroz upotrebu informacijske i komunikacijske tehnologije kako bi se povećala učinkovitost, dostupnost i demokratska odgovornost tijela državne uprave.²⁵⁹

U analizi internetskih stranica, u razdoblju od 10. do 24. travnja 2007, proučavane su službene stranice tijela javne vlasti na nacionalnoj razini (Vlada RH s ministarstvima i uredima, Predsjednik RH i Hrvatski sabor). Kao i u istraživanju Miošić–Lisjak iz 2005, analiziran je isti uzorak od 33 tijela javne vlasti na nacionalnoj razini, od kojih je u ovom istraživanju 26 imalo izrađene internetske stranice u trenutku pretraživanja.²⁶⁰ Aktivne internetske stranice analizirane su prema indikatorima koje je Miošić–Lisjak razradila, zasnivajući ih na principima dobrog upravljanja, i svrstala u sedam kategorija: vjerodostojnost informacija, lakoća pretraživanja stranica, e-transparentnost, mogućnost kontakta, pristupačnost dužnosnika i viših službenika, antikorupcijski indikatori i indikatori mogućnosti e-sudjelovanja građana u političkim procesima.²⁶¹

Od ukupnog uzorka – 33 tijela javne vlasti – njih 25 (76 posto) ima internetsku stranicu, što je izvjestan napredak u odnosu na istraživanje iz 2005, kada ju je imalo njih 24 (69 posto) od 35 analiziranih. Do provođenja ovog istraživanja postavljene su nove stranice tijela javne vlasti: stranica Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a, stranica Ureda za ravnopravnost spolova Vlade RH i stranica Središnjeg državnog ureda za upravljanje državnom imovinom. Tako su u travnju 2007. internetske stranice imala sva tijela donositelja odluka (Sabor, Vlada, Predsjednik), svi središnji državni uredi i sva ministarstva, a od 13 Ureda Vlade njih samo pet ima aktivnu internetsku stranicu (izvršitelji odluka). Značajno je spomenuti kako i dalje, kao i u istraživanju iz 2005, svoju internetsku stranicu nemaju Ured za odnose s javnošću Vlade RH ni Ured za javnu nabavu Vlade RH, koji imaju veliku ulogu u poticanju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju.²⁶²

Razmatrajući ukupne rezultate možemo ustanoviti određeni napredak u odnosu na 2005, iako i dalje 24 posto nacionalnih tijela javne vlasti iz uzorka nema in-

²⁵⁹ Napisala Magdalena Brlić. V. Miošić–Lisjak, 2007, 369–372.

²⁶⁰ V. Prilog 1. Uzorak tijela javne vlasti u Hrvatskoj u analizi internetskih stranica.

²⁶¹ Za podrobniju razradu uzorka, metodologije i indikatora korištenih u istraživanju v. Miošić–Lisjak (2007).

²⁶² V. Miošić–Lisjak (2007).

ternetske stranice. Godine 2005. pronađeno je, u prosjeku, 41 posto indikatora na internetskim stranicama, a 2007. postotak je neznatno narastao na 45 posto. Ako se osvrnemo na kategorije indikatora, slično rezultatima istraživanja iz 2005, najveći je broj indikatora pronađen među indikatorima pristupačnosti dužnosnika i viših službenika – u 86 posto slučajeva, dok je najniži broj indikatora, njih svega 12 posto, pronađen u kategoriji mogućnosti e-sudjelovanja građana.²⁶³ Premda su u istraživanju internetske stranice obrađene prema svim indikatorima unutar svake kategorije, u nastavku teksta referirat ćemo se na rezultate samo onih kategorija i pojedinačnih indikatora koji su u izravnoj ili neizravnoj vezi sa ZPPI-jem i njegovim ciljevima.

Grafikon I: Postotak ukupno ostvarenih bodova na analiziranim internetskim stranicama tijela javne vlasti 2005. i 2007. godine.

Ukupni usporedni rezultati analize internetskih stranica tijela javne vlasti na nacionalnoj razini



²⁶³ V. Grafikon I.



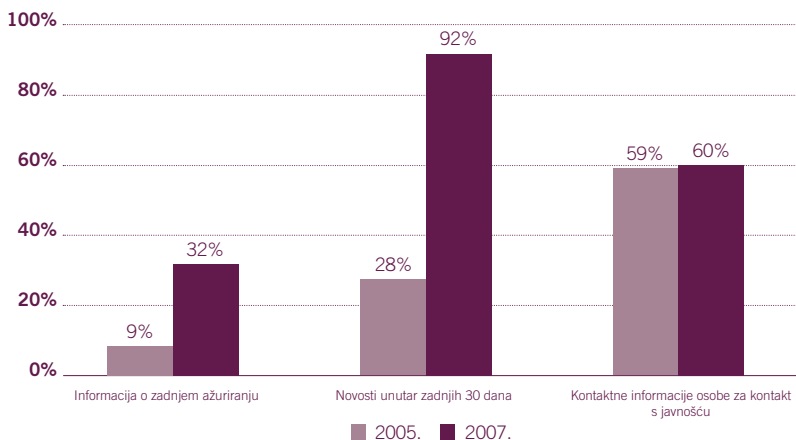
Indikatori vjerodostojnosti informacija

Indikatori vjerodostojnosti informacija dijelom su zasnovani na odredbama ZP-PI-ja, koji u članku 5. navodi kako informacije koje pružaju tijela javne vlasti moraju biti potpune i točne, dok članak 10, stavak 1, određuje kako su tijela javne vlasti "...obvezna omogućiti pristup informacijama redovitim objavljivanjem određenih informacija (...) i to uz uvjet objave jedanput mjesečno, na primjeren i dostupan način." Relevantni su indikatori iz te kategorije podatak o zadnjem ažuriranju stranice, datum zadnjih novosti i kontaktni podaci osobe za kontakt s javnošću.

Po vjerodostojnosti informacija pozitivno su se istaknuli Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva sa stopostotnom zastupljenošću tog seta indikatora. S druge strane, samo 14 posto indikatora imaju Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. Što se tiče indikatora posebice vezanih za članke 5. i 10. ZPPI-ja (točne i ažurirane informacije, odnosno objavljene unutar zakonskog roka od 30 dana), možemo reći da je postignut znatan napredak u odnosu na 2005. godinu.²⁶⁴

Grafikon II: Indikatori vjerodostojnosti informacija

Indikatori vjerodostojnosti informacija čl.5 i čl.10 ZPPI



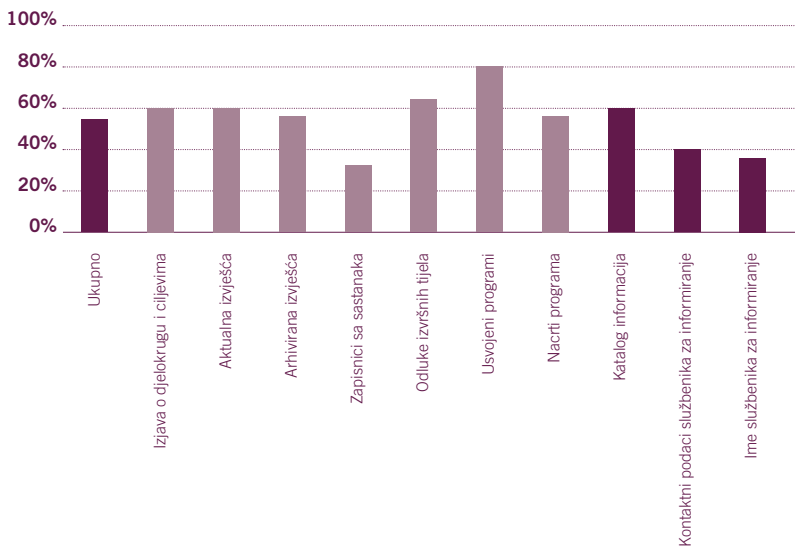
Indikatori e-transparentnosti

Za našu je analizu e-transparentnost važan set indikatora, unutar kojeg se većinom pretražuje upravo ona vrsta dokumenata na koje se odnosi institut redovitog objavljivanja informacija. Uz to, unutar te kategorije indikatora moguće je testirati primjenu članaka 20. i 22. ZPPI-ja – postojanje kataloga informacija i imenovanje službenika za informiranje. Na Grafikonu III prikazani su rezultati po indikatorima unutar ove kategorije.

Ukupan rezultat od prosječno 54 posto indikatora unutar ove kategorije nije zadovoljavajući, posebice uzmemo li u obzir da čak 40 posto tijela javne vlasti iz uzorka nema katalog informacija na internetu, dok ih samo 38 posto ima objavljeno ime službenika za informiranje. Oba indikatora predstavljaju zakonsku obvezu, ali i preduvjet operacionalizacije ZPPI-ja, stoga je zabrinjavajuća činjenica kako čak 28 posto tijela javne vlasti iz uzorka nema ni jedan od tih indikatora. Sljedećih šest tijela javne vlasti iz uzorka na svojim internetskim stranicama imaju katalog informacija te ime i kontaktne podatke službenika za informiranje: Ministarstvo obitelji, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo zaštite okoliša, Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Hrvatski sabor i portal Predsjednika RH.

Grafikon III: E-transparentnost – rezultati po pojedinim indikatorima

E-transparentnost – rezultati po pojedinim indikatorima





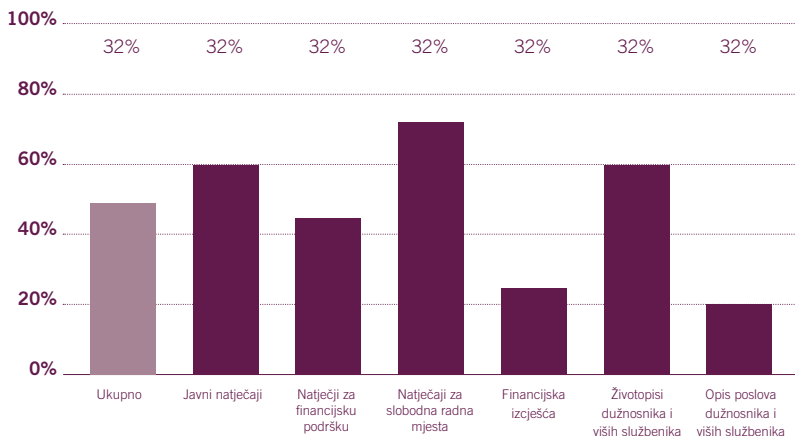
Antikorupcijski indikatori

Antikorupcijski indikatori imaju uporišteu članku 20. ZPPI-ja, uključujući pretraživanje javnih natječaja i financijskih izvješćaja. Također smo provjeravali postojanje opisa radnih mjesta i životopisa dužnosnika na internetu, imajući u vidu deficit transparentnosti u procesima zapošljavanja u javnom sektoru.

Zaključni rezultati pokazuju kako javne natječaje na svojim internetskim stranicama objavljuje 60 posto analiziranih tijela, a financijska izvješća tek njih 24 posto. U ovoj kategoriji indikatora nabolje rezultate ima Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva (100 posto), a prati ga Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka s 83 posto indikatora. S druge strane, ni jedan od šest antikorupcijskih indikatora nije pronađen na stranicama Središnjeg državnog ureda za e-Hrvatsku i Ureda za socijalno partnerstvo Vlade RH, a tek po jedan pronađen je na portalu Predsjednika, Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a, Ureda za ljudska prava Vlade RH i Ministarstva financija.

Grafikon IV: Prisutnost antikorupcijskih indikatora na internetskim stranicama tijela javne vlasti iz uzorka.

Prisutnost antikorupcijskih indikaora



Prikazi analiziranih internetskih stanica tijela javne vlasti

Nakon sumarnog pregleda rezultata istraživanja internetskih stranica tijela javne vlasti slijede konkretni prikazi, analize i dojmovi o stranicama pojedinih tijela.

Hrvatski sabor

Stranica Hrvatskog sabora na prvi je pogled bogata. Objašnjen je djelokrug Sabora i sam zakonodavni proces. Posebno je pohvalno što su svi akti sustavno raspoređeni prema sjednicama, statusu (doneseni, odbijeni, povučeni i dr.), vrsti, predlagatelju, načinu izglasavanja, vrsti postupka i dr. Postoje i podaci službe za kontakt s javnošću, ali ne i konkretne osobe. Tek se u posebnom dokumentu saznaje da je voditeljica Informacijsko-dokumentacijske službe ujedno i službenica za informiranje. Međutim, uz njezine podatke nije istaknuta i ta dužnost. Postoji popis usluga koje se mogu dobiti od službe za informiranje, kao i zapisnici sa sjednica.

Međutim, pod antikorupcijskim pokazateljima nisu pronađeni nikakvi natječaji, ni za ulazak u službu (za prateće službe Sabora), ni za financijsku podršku, a ne postoji ni financijsko izvješće rada samog Sabora. Indikatori e-sudjelovanja građana nedostaju, uz izuzetka on-line ankete s kraja 2004, s prilično neatraktivnim, tehničkim pitanjem "Zašto dolazite na stranice Sabora?" i, sukladno tome, svega 1030 odgovora. Kako tema nije politička, zaključujem kako se preko stranice ne želi uspostaviti aktivniji kontakt s građanima. (Maja Horvat)

Vlada RH

Stranice Vlade svakodnevno se ažuriraju, što je svakako velika prednost u informiranju građana. Stranica me ugodno iznenadila svojim sadržajem, a naročito činjenicom da Vlada RH na svojoj stranici ima tehnologiju za osobe s posebnim potrebama. Isto tako, lako je uočljiv zaseban dio za sudjelovanje građana, u kojem se nalaze obrasci za komentare na prijedloge mjera, već dostavljeni komentari, rubrika "Pitanja i odgovori", izjava kojom se potiče sudjelovanje građana, tekst o ZPPI-ju, sam Zakon i pojašnjenje o tome kako građani imaju pravo na pristup informacijama. Ipak, moram izdvojiti nepostojanje podataka o službeniku za informiranje. Ono što nam stranica Vlade nudi jesu podaci Ureda za odnose s javnošću i glasnogovornikovo ime i podaci.

Nadalje, neugodno me iznenadila činjenica da stranica Vlade nije višejezična, iako Vlada objavljuje mjesečnik s pregledom najvažnijih aktivnosti na engleskom jeziku. Smatram da je to nedostatno, pogotovo za tijelo kao što je Vlada. To može



samo dati iznimno lošu sliku našim (budućim) partnerima iz EU-a i svijeta. Ono što se još može ubrojiti u minuse nedostatak je organigrama te činjenica da nije navedeno ime i e-mail adresa webmastera (iako ima e-mail adresa web uredništva). Ono što još nedostaje, a što bi svakako trebalo biti navedeno, stavljanje je financijskih izvješća na stranicu, kako bi i ta izvješća bila dostupna javnosti. (Ana Borovac)

Predsjednik RH

Internetska stranica Predsjednika RH već se pojavom naslovne stranice doima iznimno neprivačnom i dosadnom. Na stranici se ne nalazi ni jedan imalo interesantan podatak koji ulazi u domenu ZPPI-ja, članak 20. Jedina je pozitivnost (ako se tako može nazvati) da se na stranici objavljuje najava što Predsjednik radi sljedećeg dana. (Matija Brodar)

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija

Internetska stranica Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija daje korisnicima mnogo informacija vezanih uz ustrojstvo i djelokrug Ministarstva. Također, na stranici su objavljeni javni natječaji Ministarstva. No, na stranici ne postoje podaci o financijskim izvještajima te. Osim rubrike "Pitanja i odgovori" ne postoji druga mogućnost e-sudjelovanja građana. Kao privlačnu stranu te stranice naveo bih "Virtualnu šetnju" kojom se korisnicima stranice omogućuje virtualni ulazak u prostorije i kabinete Ministarstva. (Matija Brodar)

Ministarstvo financija

Na stranicama Ministarstva financija nedostaje mapa stranice, nema organigrama, već se samo nabrajaju odjeli bez hijerarhijskog ustroja među njima. Tražilica postoji, ali je prilično nepregledna. Naime, za određeni pojam izbacuje gomilu dokumenata od kojih ni jedan značajno ne odgovara upitu. Najvažnije, nedostaje katalog informacija čije ustrojavanje ZPPI izričito traži. Postoji djelokrug svakog odjela, ali ne i pojedinih dužnosnika.

Iznenadujući je propust što nema adrese ministarstva. To onemogućava bilo kakvu pismenu komunikaciju. Tek nakon otvaranja određenih publikacija u pdf-formatu, došla sam do te informacije, tražeći nešto drugo. Smatram da bi takav podatak morao biti jasno istaknut među pregledom kontakata. Nema ni ostalih općih podataka za kontaktiranje, već samo na razini pojedinog odjela.

Izjava o djelokrugu sročena je tako što upućuje na zakone kojima je djelokrug određen, bez upozoravanja barem na najrelevantnije iz zakona. Izvješća koja govore o makroekonomskim pokazateljima hrvatskog gospodarstva postoje u obliku mjesečnih i godišnjih publikacija i u obliku novosti na naslovnoj stranici. Nema financijskih izvještaja o samom Ministarstvu, već nalazimo samo financijska izvješća javnih poduzeća i ustanova. Programi Ministarstva, koji su značajni, pojavljuju se na stranici, ali bez sistematskog pregleda, dok nacrti programa ne postoje.

Životopisi djelatnika postoje samo kod pet od 26 dužnosnika koji su istaknuti kao voditelji odjela. Postoje opisi poslova pojedinih odjela, ali ne i dužnosnika tih odjela. Posljednji skup indikatora u vezi s e-sudjelovanjem građana posve nedostaje. Stranica ne zadovoljava ni jedan od traženih kriterija iz te skupine. (Maja Horvat)

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

Gledamo li indikatore koji se ne dotiču e-sudjelovanja građana i ZPPI-ja, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGO) ima kvalitetnu stranicu, opremljenu raznovrsnim podacima. U indikatorima ažuriranosti, kontaktnih informacija, lakoće navigacije i nekih osnovnih sadržaja stranica u potpunosti zadovoljava. No, ako se fokusiramo na ono što je nama najvažnije, moram konstatirati da je MINGO razočaralo s poražavajućih 8 posto indikatora u kategoriji e-transparentnosti. Nedostatak je svakako i nepostojanje podataka o službeniku za informiranje. (Ana Borovac)

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka

Kliknuvši na www.mmtpr.hr, prvi dojam bio je vrlo dobar. Stranica je pregledna, ujednačenih boja, odmah se moglo vidjeti da su je radili stručnjaci. No, analizirajući je po uputama, otkrila sam, ovisno o pojedinom indikatoru, njezine manje ili veće manjkavosti.

Prva kategorija indikatora otkriva nam vjerodostojnost stranice. Prvo, nisam pronašla informaciju o zadnjem ažuriranju stranice, što je protivno članku 5. ZPPI-ja. Taj manjak djelomično ublažavaju novosti za javnost od prethodnog dana. Drugo, kod podataka o osobi za kontakt s javnošću nije navedeno ime te osobe. Druga kategorija indikatora pokazuje lakoću navigacije. D pohvalila bih mapu stranice i tražilicu koja je prilično dobra. S druge strane, nedostaje popis usluga i aktivnosti. Također, ne postoji ni tehnologija za osobe s posebnim potrebama.



U kategoriji indikatora e-transparentnosti nisam uspjela pronaći aktualna izvješća, a ni podatke o službeniku za informiranje, što je protivno članku 22. ZZPI-ja. Antikorupcijski indikatori dosta su zastupljeni. Uspjela sam pronaći mnoštvo natječaja, financijskih izvješća i sličnih podataka. Za tu kategoriju stranici bih dala najvišu ocjenu jer se uistinu može pronaći velik broj informacija, kako arhiviranih, tako i novih. Na kraju, od indikatora e-sudjelovanja građana nisam uspjela pronaći nijedan. (Silvana Tramošljanin)

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti

Provjeravajući prvu kategoriju indikatora o pristupačnosti i vjerodostojnosti sadržaja, internetskoj stranici MOBMS-a nedostajala je informacija o posljednjem ažuriranju, koju možemo i zanemariti, dok nedostatak opcije višejezičnosti smatram velikim propustom. Ono što je pomalo apsurdno jest to da je na početnoj stranici objavljena strategija borbe protiv obiteljskog nasilja na engleskom jeziku, a nigdje nisam pronašla hrvatsku verziju tog teksta (Fight against family violence Ð National strategy). Pohvalu zaslužuje poštivanje 5. i 10. članka ZZPI-ja, jer su posljednje informacije na stranici objavljene u protekla 24 sata.

Kao velik nedostatak vidim nepostojanje interne tražilice, što otežava navigaciju, i smatram da bi važne informacije za građane, poput informacije tko je službenik za informiranje, trebale bi biti jasnije istaknute, a ne skrivene u katalogu informacija. Najbolji rezultat ostvaren je u indikatoru opće pristupačnosti i pristupačnosti viših službenika, gdje za svaku funkciju i odjel postoje ime, prezime, adresa, telefon, e-mail. No ono što nedostaje jesu životopisi dužnosnika i viših službenika. Objavljen je životopis samo ministrice Kosor. Također, smatram da je neophodno objaviti financijska izvješća o radu Ministarstva da se zna za što je i na koji način potrošen državni novac. Najlošiji rezultati ostvareni su u posljednjem indikatoru, mogućnosti e-sudjelovanja građana, koja je u ovom slučaju ograničena samo na on-line anketu. (Magdalena Brlić)

Ministarstvo obrane

Stranica Ministarstva obrane, iako sadrži velik broj informacija, ostavlja ukupan dojam nepotpunosti. Na mnogim mjestima nedostaju bitne informacije, poput imena i prezimena osobe za kontakt s javnošću. Također, nedostaju podaci o službeniku za informiranje, i njegovi kontaktni podaci, iako postoji katalog informacija. Stranica ima najmanje indikatora u kategorijama e-transparentnosti i e-sudjelovanja građana pa Ministarstvu predstoji još dosta posla u uspostavljanju kvalitetne e-uprave. (Ksenija Wasserbauer)

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva

Na internetskoj stranici Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva uvelike su zastupljeni indikatori opće pristupačnosti i vjerodostojnosti, kao i e-transparentnosti. Vrlo lako mogu se saznati svi potrebni podaci o djelatnicima, ponajviše o višim službenicima, uključujući i broj njihova ureda. Također, na stranici se nalazi i karta koja nam pokazuje kako doći do njih.

Što se tiče antikorupcijskih indikatora, pristupačni su razni dokumenti u kojima vidimo sadržaje javnih natječaja, izvješća, oglašavanja o slobodnim radnim mjestima, financijskih potpora i slično. Ono što općenito nedostaje jesu indikatori e-sudjelovanja građana. U mapi stranice postoje podaci o postojanju on-line ankete, ali ju se ne može otvoriti. Također postoje i fotografije s raznih sastanaka, ali ne i njihovi zapisnici. (Marina Borić)

Ministarstvo pravosuđa

Internetsku stranicu Ministarstva pravosuđa možemo pohvaliti zbog činjenice da je u trenutku prikupljanja podataka (24. travnja) sadržavala novosti u zadnja 24 sata, ali isto tako i pokuditi zbog toga što osoba za kontakt s javnošću nije imala e-mail adresu, već samo broj telefona. Na području e-transparentnosti stranica podbacuje jer ne postoji izjava o djelokrugu i ciljevima, što je za građanina koji se želi uputiti u rad tijela javne vlasti te njihove dugoročne planove i vizije iznimno važno. Nema ni službenika za informiranje ni zapisnika sa sastanaka, iako se pretražujući stranicu može naići na nekoliko arhiviranih izvješća. Nadalje, jedini su način na koji građani mogu ostvariti kontakt s Ministarstvom pojedinačni brojevi telefona i telefaksa službenika, pokraj kojih postoji naznaka njihove funkcije. Broja telefona, telefaksa i e-mail adrese samog Ministarstva, kao ni elektronske pošte pojedinih zaposlenih, nema.

Od ukupno šest antikorupcijskih indikatora stranica posjeduje tri: javne natječaje, natječaje za financijsku podršku i oglašavanje slobodnih radnih mjesta, što možda nije dovoljno obzirom na to da se Ministarstvo diči svojim programom za suzbijanje korupcije. Treba napomenuti da sam naišla samo na autobiografske podatke ministricice Ane Lovrin. I na kraju, potpuno poražavajuće, stranica nije uspjela prikupiti ni jedan indikator e-sudjelovanja građana. (Maja Bunjevac)

Ministarstvo unutarnjih poslova

Ministarstvo unutarnjih poslova ima relativno dobro uređenu stranicu. Za početak, tražilica ne samo da ispunjava svoju funkciju, već i dodatno olakšava



pretraživanje, tako što se nakon upisa traženog pojma otvara poseban okvir bez dodatnog klika. Za pohvalu je i to da su novosti za javnost uvijek svjež, mijenjane unutar 24 sata, te da su za sve službe navedeni pojedinačni telefonski brojevi i brojevi telefaksa. Međutim, na stranici nema pojedinačnih e-mail adresa, već je navedena samo opća, niti se mogu naći natječajni za zapošljavanje. Na stranici se nalazi obrazac za komentare građana, kao i opcija "Pitanja i odgovori", ali ne može se doći do prijedloga mjera. (Tin Šoštarko)

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva

Stranica u velikoj mjeri zadovoljava postavljene kriterije pa su tako dostupni kontaktni podaci Ministarstva i podaci voditelja odsjeka. Postoji i katalog informacija, kao i kontaktni podaci službenika za informiranje, što je bitno za ZPPI. Međutim, poražavajuće je da na području e-sudjelovanja građana nije zastupljen ni jedan indikator. (Ivan Škurina)

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi

Internetska stranica Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi potpuno je neprimjerena važnosti takvog ministarstva. Stranica je puna nedostataka, od kojih su neki od najočitijih tražilica koja ne radi i nema nikakvu funkciju. Kontakt osobe za odnos s javnošću jednostavno ne postoji. Javni natječajni postoje, ali su jako šturo prikazani, dok oni najvažniji, o financijskim podrškama, ne postoje. Što se tiče e-sudjelovanja, stranica bi trebala proći temeljitu rekonstrukciju i trebalo bi je više približiti građanima. (Goran Radovanović)

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa

Surfajući internetskom stranicom Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa naišao sam, uz neke pozitivne primjere, na mnoga kršenja odredbi ZPPI-ja. Primjerice, Ministarstvo nema uređen katalog informacija ni službenika za informiranje, što je obveza uređena Zakonom (ili, ako ih ima, nisu navedeni na stranici, što također nije pohvalno). Stranica bi možda dobila prolaznu ocjenu ako se uzme u obzir indikatore opće pristupačnosti i vjerodostojnosti, lakoću navigacije i mogućnosti kontaktiranja. Međutim, porazna je činjenica da na stranici ne postoje informacije o osobi za kontakt s javnošću, koja bi trebala jamčiti za vjerodostojnost informacija objavljenih na stranici. Također, iako je mogućnost kontaktiranja na solidnoj razini, za pohvalu nije činjenica da samo ministar ima vlastitu e-mail adresu.

Što se tiče antikorupcijskih indikatora te indikatora e-transparentnosti i e-sudjelovanja građana, rezultati su zabrinjavajući, pa čak i porazni. Kao što je već navedeno, Ministarstvo nema uređen katalog informacija ni službenika za informiranje, a nisu objavljeni ni zapisnici sa sastanaka, nacrti programa i aktualna izvješća. Osim što ne postoji apsolutno nikakva mogućnost sudjelovanja građana u radu Ministarstva, zabrinjava i podatak da Ministarstvo ne objavljuje financijska izvješća ni natječaje za financijsku podršku, a ne postoji ni opis poslova dužnosnika i viših službenika. Stranica uopće nije interaktivna pa se građani ne mogu javiti s vlastitim prijedlozima i komentarima. Barem na temelju uvida u njegovu internetsku stranicu, rad ovog Ministarstva može se opisati kao netransparentan. (Tonći Talaja)

Središnji državni ured za upravu

Rezultati analize internetske stranice Središnjeg državnog ureda za upravu iznimno su loši: od indikatora opće pristupačnosti i vjerodostojnosti stranica ima samo linkove na druge stranice; od indikatora e-transparentnosti ima isključivo katalog informacija; od antikorupcijskih indikatora postoje natječaji za slobodna radna mjesta i životopisi nekih viših dužnosnika (točnije, samo životopis državnog tajnika i njegovih zamjenika); na internetskoj stranici također ne postoji nikakva mogućnost povratne informacije zainteresiranih aktera jer ne postoje obrasci za komentare građana, forumi za diskusiju, mogućnost predlaganja mjera i dr. (Tonći Talaja)

Središnji državni ured za e-Hrvatsku

Internetska stranica e-Hrvatska kvalitetno je napravljena stranica. To je stranica koja ima "glavu i rep", sve je jasno vidljivo i vrlo pristupačno, s mnogo linkova na druge korisne stranice. Stranica je vrlo jednostavna za pretraživanje. Zamjerke su toj stranici njezina nepristupačnost osobama s potrebnim potrebama (to je problem i s većinom drugih stranica), velik vremenski razmak između objavljivanja sadržaja na stranici i nepostojanje foruma gdje bi građani mogli iznositi svoje probleme. (Goran Radovanović)

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a

Što se tiče službene stranice ovog javnog tijela, ona je možda meni osobno na prvi pogled jednostavna, pristupačna i pregledna, ali prema zadanim kriterijima istraživanja zadovoljava tek u zamjetno malo stavaka. Uz nepostojanje indikatora e-sudjelovanja građana, od kojih sam vrlo malo i očekivao, zamjetan je nedostatak podataka osobe za kontakt s javnošću i pojedinih e-mail adresa određenih



dužnosnika. Navedena je samo jedna općenita adresa na koju građani mogu uputiti svoja pitanja, komentare itd.

Što se tiče građana, jedini plus stranici mogao bi se pripisati činjenici da na stranici postoji link "Najčešća pitanja građana", koji u svojem sadržaju pojašnjava i razrađuje određene stručne nazive, djelatnosti, sadržaje nekih programa koji se provode, iako nigdje na stranici nisam pronašao mjesto na kojem bi se takva ili slična pitanja mogla izravno postaviti. (Ivan Škurina)

Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom

Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom ima popriličnih tehničkih problema u vezi sa svojom internetskom stranicom. Naime, tražilica gotovo da i ne funkcionira jer je nakon utipkavanja pojma nemoguće otvoriti željenu datoteku, a kako mapa stranice ne postoji, otežan je pristup informacijama koje bi nam mogle ili trebale biti na raspolaganju. Istaknuo bih da taj Ured uopće ne iznosi informacije za javnost na svojoj stranici. No, za moguću je pohvalu to što se na stranici mogu vrlo lako pronaći pojedinačne e-mail adrese, osim za državnog tajnika i zamjenicu državnog tajnika.

Što se tiče antikorupcijskih indikatora, na stranici postoje javni natječaji za prijam u državnu službu i javna nadmetanja za prodaju nekretnina u vlasništvu ili suvlasništvu RH, no nema financijskih izvješća, životopisa dužnosnika, kao ni opisa radnih mjesta. Nažalost, indikatori sudjelovanja građana na toj stranici uopće nisu bili zastupljeni, pa čak ni već formalnim internetskim obrascem za komentare građana ili opcijom "Pitanja i odgovori". (Tin Šoštarško)

Ured za socijalno partnerstvo RH

Sam pogled na internetsku stranicu Ureda za socijalno partnerstvo RH ne obećava mnogo. Što se tiče indikatora za opću pristupačnost i vjerodostojnost, možemo reći da su poražavajući. Podaci na stranici na koje nailazimo pri samom pogledu na stranicu (jer su ponosno smješteni na sam vrh) datiraju čak iz veljače 2005, tj. starijih od godinu dana. Podataka o osobi za kontakt s javnošću nema, kao ni opcije višjezičnosti (opcija otvaranja tekstova na engleskom jeziku postoji, ali je ona potpuno neupotrebljiva i ne otvara nikakav sadržaj). Na polju lakoće navigacije stranica osvaja samo jedan bod za popis aktivnosti kojima se bavi. Postoji popis usvojenih programa, kao i nacrti programa, te izjava o djelokrugu i ciljevima. Međutim, ne mogu se naći izvješća, službenik za informiranje, odluke izvršnih tijela i zapisnici sa sastanaka. Ipak, na stranici se navodi opći telefon,

telefaks, adresa i e-mail adresa, kao i pojedinačne e-mail adrese zaposlenika, telefonski brojevi i telefaks preko kojeg se mogu dobiti.

Izjavom se potiče sudjelovanje i želja da građani kontaktiraju ured, a u tu je svrhu postavljen i obrazac za komentare. Na temelju toga čini mi se adekvatnim reći da se aktivnost građana inicira i omogućuje, iako ostaje pitanje koliko je ona u potpunosti realizirana jer uvida u već dostavljene komentare i odgovore na njih nema. Konačno, na polju antikorupcijskih indikatora stranica nije osvojila ni jedan bod. Ostaje neobjašnjeno čime se u stvari Ured bavi jer su informacije dostupne samo u obliku priopćenja medijima i publikacija koje nemaju veze s uslugama i aktivnostima Ureda. (Maja Bunjevac)

Ured za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga Vlade RH

Na internetskim stranicama Vladina Ureda za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga ima dosta nedostataka. Indikatori opće pristupačnosti zastupljeni su informacijama o ljudima kojima se javnost može obratiti, ali nema službenog glasnogovornika, osobe zadužene za kontaktiranje s javnošću. Također nisu zadovoljavajući indikatori e-sudjelovanja građana, ali pristupačni su sadržaji projekata i programa te izvješća, pa se tako može vidjeti primjerice izvješće o provedbi Nacionalne strategije suzbijanja zloupotrebe opojnih droga za 2005. ili programi koji nalažu kako trebaju izgledati terapijske zajednice u Hrvatskoj. Ono što je po meni pozitivno jest to da na stranici ima veliki broj informacija o raznim vrstama droga i opasnostima koje donosi njihovo konzumiranje, no pitanje je koliko mladih kojima bi to koristilo uopće otvara takve stranice. (Marina Borić)

Ured za ljudska prava Vlade RH

Stranici Vladina Ureda za ljudska prava nedostaje velik broj informacija, iako bi upravo dostupnost i pristupačnost građanima ovdje trebala biti puno veća. Stranica je poprilično monotona i nezanimljiva. Indikativno je da nakon dubinskog pregleda stranice i dalje ne znam tko je nadležna osoba za taj Ured, niti kome se obratiti za neku informaciju. Naznaka komunikacije s građanima vidljiva je jedino u formalnoj on-line anketi. No u njoj se postavlja pitanje "Jesmo li za legalizaciju prostitucije?", koje ipak smatram irelevantnim s obzirom na niz pitanja kojima se taj ured treba baviti. Zar nema nečega što je ipak značajnije i u vezi s čim bi mišljenje građana bilo puno važnije? (Ksenija Wasserbauer)



Ured za udruge Vlade RH

Kliknuvši 24. travnja 2006. na www.uzuvrh.hr, moj početni entuzijazam naglo je splasnuo. Nema smisla da komentiram svaku kategoriju indikatora pojedinačno jer su gotovo sve katastrofalne. Stranica je izrazito loša, bezlična i dosadna. Stječe se dojam da postoji reda radi, a možda bi bilo bolje da je i nema. Osim aktualnih vijesti sve ostalo je staro, i to sedam do osam godina. Vrhunac su javni natječaji (do kojih sam nekako uspjela doći) kod kojih klikom na godine 2005. i 2006. otvorite prozorčić na kojem piše: no data! Jedino vam preostaje pogledati natječaje od 1999. do 2001. Ostaje nejasno što je s onima iz godina koje se nalaze između: od 2001. do 2005!?! Stranica opravdano nema tražilicu jer joj, s obzirom na količinu podataka koji se nalaze na njoj, i ne treba. Opća ocjena: nedovoljan! (Silvana Tramošljanin)

Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH

Analizom internetske stranice dolazimo do zaključka da su najbolji rezultati ostvareni u indikatoru mogućnosti kontaktiranja (86 posto), a najgori u indikatoru mogućnosti sudjelovanja građana (8 posto), dok su preostali indikatori podjednako (ne)zadovoljeni. Kao prednosti možemo navesti objavljivanje informacija u posljednja 24 sata, postojanje tražilice i javni natječaj za slobodno radno mjesto, no ta stranica ima puno više nepravilnosti i nedostataka. Vladin Ured prema internetskoj stranici ne poštuje 22. članak ZPPI-ja budući da nisam uspjela pronaći katalog informacija, kao ni kontakt službenika za informiranje.

Stranica Ureda nema prikaza ustrojstvenih jedinica, a kao organigram istaknut je institucionalni okvir za provođenje politike ravnopravnosti spolova u Hrvatskoj. Općeniti podaci o djelatnicima Ureda nedovoljni su, dostupan je životopis samo predstojnice Ureda Helene Štimac Radin, dok podataka o savjetnicima, stručnim suradnicima i tajnici nema. Moja je najveća zamjerka toj stranici, koju sadržajno ne smatram lošom, isključivanje građana, odnosno nepostojanje foruma za diskusiju i rubrike "Pitanja i odgovori". Kao pozitivnu točku možemo istaknuti rubriku "Biblioteka ona", gdje je omogućeno preuzimanje sadržaja knjiga koje se bave tematikom ravnopravnosti spolova. (Magdalena Brlić)

PROCJENA EFEKTIVNOSTI PRUŽANJA INFORMACIJA OVLAŠTENICIMA – NALAZI TERENSKOG ISTRAŽIVANJA PODNOŠENJA ZAHTJEVA ZA INFORMACIJAMA

Iako je nedvojbeno pokazana izuzetna važnost donošenja, ali i provođenja ZPPI-ja, postavlja se pitanje je li ta važnost u potpunosti doživljena u tijelima javne vlasti. Odgovaraju li tijela javne vlasti na zahtjeve za informacijama i poštuju li se zakonom propisani rokovi i načini pružanja informacija? Koji su faktori uspješnosti i neuspješnosti provedbe instituta pružanja informacije na zahtjev ovlaštenika? Dodatno se postavlja i pitanje jesu li građani informirani o mogućnostima dobivanja informacije na zahtjev, te koliko se i na koji način institut redovitog objavljivanja uistinu koristi.

Vodeći se tim pitanjima, procjenjivali smo efektivnost pružanja informacija ovlaštenicima. U našoj analizi kao sekundarnim izvorima informacija služili smo se službenim izvještajima Središnjeg državnog ureda za upravu o provedbi ZPPI-ja u 2004, 2005. i 2006. godini. Također smo se koristili izvještajima nevladinih organizacija, ponajviše HHO-a i GONG-a, koji od 2004. provode monitoring implementacije ZPPI-ja. Uz analizu navedenih, ali i drugih dokumenta²⁶⁵, u procjeni efektivnosti služili smo se informacijama koje smo dobili kroz izlaganja aktera koji su gostovali na seminarskoj nastavi kolegija javnih politika.²⁶⁶

Da bismo stekli što bolji uvid u primjenu instrumenta ustupanja informacije na zahtjev ovlaštenika, i sami smo krenuli u potragu za informacijama provodeći prigodno terensko istraživanje. Grupa od 13 studenata u razdoblju od 15. ožujka do 30. svibnja 2007. upućivala je zahtjeve za informacijama tijelima javne vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Od ukupno 27 zahtjeva upućenih tijelima javne vlasti, koja se nalaze na Popisu tijela javne vlasti za 2007. godinu, 16 zahtjeva bilo je upućeno tijelima na državnoj razini (ministarstvima, uredima, ispostavama), a devet zahtjeva zaprimila su tijela na lokalnoj i regionalnoj razini. Zahtjevi su bili upućivani na sljedeće načine: osobnom predajom zahtjeva u pismenom obliku uz urudžbiranje (13), slanjem pisanog zahtjeva preporučeno poštom (pet), slanjem pisanog zahtjeva elektronskom poštom (pet) i usmenim upućivanjem zahtjeva (četiri) .

²⁶⁵ V. popise dokumenata i ostalih materijala na kraju publikacije.

²⁶⁶ V. *Popis izlaganja i sastanaka*.



Prije iznošenja rezultata svojeg terenskog istraživanja, u kojem je studentski istraživački tim došao do niza dragocjenih detaljnih uvida u stvarnost provedbe ZPPI-ja, napominjemo da je riječ o prigodnom istraživanju, koje je po metodi prikupljanja podataka sukladno nezavisnom monitoringu GONG-a i HHO-a. U analizi rezultata prikazujemo uočene faktore uspješnosti i neuspješnosti provedbe instituta ustupanja informacije na zahtjev ovlaštenika, uspoređujući rezultate svojeg istraživanja s nalazima monitoringa HHO-a i GONG-a koji su tijekom 2005. i 2006. provodili istraživanja na reprezentativnom uzorku tijela javne vlasti. Uz to donosimo priče o osobnim iskustvima potrage za informacijama, koje ilustriraju prepoznate faktore dobre i loše prakse. Faktori koje smo istaknuli jesu: šutnja administracije, usluga zaprimanja zahtjeva i odgovaranja na zahtjeve (uloga ljudskog faktora i kulture birokracije), uloga službenika za informiranje, kataloga informacija i formulara te informiranost tražitelja informacija.

Rješavanje zahtjeva za informacijama – analiza podataka iz različitih izvora

Prema Izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2005. godinu Središnjeg državnog ureda za upravu, tijela javne vlasti u RH u 2005. godini zaprimila su 4499 zahtjeva. Od tog broja, prema Izvješću, ukupno je riješeno 4484, a neriješeno 15, što bi u postocima bilo preko 99 posto riješenih zahtjeva.²⁶⁷ S druge strane, HHO je, u Izvješću koje je izradio nakon monitoringa iste godine, ustvrdio da je od 268 zahtjeva koji su upućeni tijelima javne vlasti odgovoreno na tek 141 zahtjev, od toga samo na 128 potpuno, što bi iznosilo 48 posto zadovoljavajuće odgovorenih zahtjeva.²⁶⁸ Nadalje, prema izvješću GONG-a, koji je iste godine provodio vlastiti monitoring, od 102 podnesena zahtjeva u zakonom propisanom roku odgovoreno je na 57 (56 posto), a po isteku roka (i nakon provedbe žalbenog postupka) pristigli su odgovori na još 37 zahtjeva.²⁶⁹

U 2006. godini Središnji državni ured nastavlja s optimističnim izvještavanjem pa je tako, navodi se, od ukupno 4357 zahtjeva za informacijama riješeno njih 4140, što bi bilo 95 posto. Međutim, prema GONG-ovu monitoringu od 120 zahtjeva upućenih od strane volontera GONG-a bilo je, u zakonom propisanom roku, odgovoreno na njih 59, dakle samo 49 posto, a po isteku zakonskog roka odgovoreno je na još 13 zahtjeva.²⁷⁰

²⁶⁷ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2005. godinu.

²⁶⁸ V. Istraživanje 2005. – primjena zakona o pravu na pristup informacijama. HHO.

²⁶⁹ V. Istraživanje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (prosinac 2005. – srpanj 2006). GONG.

²⁷⁰ V. Istraživanje GONG-a o implemetaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu.

Rezultati našeg prigodnog istraživanja, uz napomenu da je riječ o manjem i nereprezentativnom uzorku, bliski su rezultatima do kojih su došli GONG i HHO. Od 27 upućenih zahtjeva za informacijama u zakonom propisanom roku odgovoreno je na njih 11 (41 posto), a nakon isteka roka od 15 dana odgovoreno je na još tri zahtjeva. Bila je riječ o zakašnjenju od 2, 16 i 23 dana, a u drugom i trećem slučaju odgovori su ovlaštenicima na informaciju dostavljeni nakon slanja dodatnog zahtjeva elektronskom poštom i nakon upućivanja žalbe tijelu javne vlasti.

Problem šutnje administracije

Očit je problem s provedbom tog važnog instrumenta ZPPI-ja, zahtjeva za informacijom, taj što često dolazi do takozvane šutnje administracije, odnosno situacije u kojoj tijela javne vlasti na zahtjeve za informacijama ne odgovaraju u zakonom propisanom roku. Na taj način ignorira se zahtjev, kao i sam ZPPI. Unatoč izvještajima Središnjeg državnog ureda za upravu, činjenica je da 2005. godine HHO-u nije uopće odgovoreno na 47 posto zahtjeva (127)²⁷¹, a GONG-u u roku nije odgovoreno na 41 posto zahtjeva (42). Tek provođenjem žalbenog postupka postotak neodgovorenih zahtjeva (nakon isteka roka) smanjen je na pet posto (5). Godine 2006. GONG-u u roku nije odgovoreno na 45 posto zahtjeva (54), a nakon provođenja žalbenog postupka taj je postotak bio 34, odnosno 41 neodgovoren zahtjev.²⁷² U našem prigodnom istraživanju od 27 zahtjeva u zakonskom roku nije odgovoreno njih 16 (59 posto), a neki su odgovoreni nakon isteka roka pa je ukupno ostalo neriješeno 13 zahtjeva (48 posto).

Zanimljivo je napomenuti da smo u svojem terenskom istraživanju u četiri slučaja od tijela kojem smo slali upit, u zakonom propisanom roku, dobili obavijest da je zahtjev prosljeđen drugom tijelu javne vlasti koje raspolaže traženom informacijom. Od ta četiri slučaja samo u jednom je ovlašteniku stigao odgovor na zahtjev za informacijom, a u ostalima je došlo do šutnje administracije od strane tijela kojemu je upit prosljeđen. Nadalje, u jednom je slučaju umjesto odgovora ovlašteniku stigla obavijest da dotično tijelo javne vlasti ne raspolaže informacijom pa ga se upućuje na slanje zahtjeva drugom tijelu. Međutim, Zakon tijelima javne vlasti u slučaju da ne raspolažu traženom informacijom nalaže prosljeđivanje zahtjeva drugom tijelu koje ju posjeduje.

Obavijesti o prosljeđivanju informacije i uputu za ponovno slanje zahtjeva drugom tijelu nismo razmatrali kao zadovoljavajući odgovor na zahtjev za pristup informaciji, dok je slučaj dobivenog odgovora nakon prosljeđivanja zahtjeva (optimis-

²⁷¹ V. Istraživanje 2005. – primjena zakona o pravu na pristup informacijama. HHO.

²⁷² V. Istraživanje GONG-a o implemetaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu.



tično) uvršten u brojku od 14 odgovorenih zahtjeva. Iako je riječ o prigodnom istraživanju s malim uzorkom, indikativno je da je od pet slučajeva upućivanja zahtjeva tijelu koje nije posjedovalo traženu informaciju došlo do šutnje administracije u čak četiri slučaja, usprkos tome što je u čak tri slučaja zahtjev bio proslijeđen tijelu koje raspolaze traženom informacijom.

Bilo kršenjem roka za dostavljanje odgovora na zahtjev, bilo potpunim ignoriranjem zaprimljenog zahtjeva, bilo neodgovaranjem na zahtjev za informacijom koje je proslijedilo drugo tijelo, šutnja administracije prisutna je i predstavlja veliki problem u provedbi ZPPI-ja. Budući da se u pravilu ne provode nikakve konkretne sankcije za nepoštivanje Zakona, u takvim se slučajevima tijela javne vlasti koja ne poštuju odredbe ZPPI-ja doimaju premoćno. Ipak je važno napomenuti kako je, prema Izvješću za 2006, Središnji državni ured za upravu u 2006. godini djelovao "...prema predstavkama ovlaštenika prava na informacije (56) koji su upućivali pritužbe na rad tijela javne vlasti, odnosno da tijelo javne vlasti nije postupilo prema Zakonu u propisanom roku ili nije uopće postupilo (tzv. šutnja administracije). Ured je reagirao slanjem dopisa tijelima javne vlasti s uputom o postupanju i obvezama koje proizlaze iz Zakona. Prema podacima kojima raspolaze Ured, 70 posto tijela javne vlasti postupilo je prema uputama Ureda." (*Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu*. 2007:41). U istom Izvješću Ured ističe kako je od 56 slučajeva šutnje administracije za koje Ured zna čak njih 80 posto bilo među jedinicama lokalne i područne samouprave, pa je evidentno potrebna daljnja senzibilizacija i edukacija službenika, kao i osiguravanje uvjeta za rad službenika za informacije u tim tijelima javne vlasti.²⁷³

Kako bismo slikovitije prikazali navedene probleme, u nastavku donosimo pojedinačne prikaze podnošenja zahtjeva za informacijama tijelima javne vlasti u kojima se upozorava na primjere dobre i loše prakse primjene instituta pružanja informacije na zahtjev ovlaštenika. Sljedeća iskustva odnose se na prikaze (ne) postojanja šutnje administracije pa se tako u opisima osobnih iskustava upozorava na problem potpunog ignoriranja zahtjeva i problem kršenja odredbe o ustupanju zahtjeva tijelu koje posjeduje traženu informaciju. Također prikazujemo dva iskustva slanja zahtjeva i primanja odgovora, koja bi mogla poslužiti kao primjer dobre prakse, iako je u jednom slučaju došlo do dvodnevnog kašnjenja odgovora. U posljednjim dvama prikazima ističemo zanimljiv slijed dvaju iskustava s istim tijelom javne vlasti u kojemu je plastično vidljivo koliko upotreba ZPPI-ja od strane građana utječe na kvalitetu provedbe.

²⁷³ Napisala Maja Horvat.

Sličica 1. Zahtjev za informacijom uputila sam Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva. Informacije koje sam tražila bila su imena osoba koje su u 2006. godini dobile državni poticaj za sadnju lavande na otoku Hvaru i koliko su u kunama iznosili ti poticaji. Zahtjev sam uputila elektronskom poštom budući da Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa i takav način upućivanja zahtjeva za informacijom, međutim, ni nakon Zakonom propisanog roka nisam dobila odgovor u pretinac elektronske pošte, kako sam tražila u zahtjevu. Budući da nikakav odgovor nisam dobila, osobno sam otišla u Ministarstvo i predala pismeni zahtjev za pristup informacijama s istim tekstom koji sam poslala i elektronskom poštom. Posao mi je bio znatno olakšan budući da sam obrazac zahtjeva za pristup informacijama našla na službenim internetskim stranicama Ministarstva. Ni na pismeni zahtjev nisam dobila nikakav odgovor iako je od predaje zahtjeva prošao zakonski rok za odgovor. **(Vinija Kolumbić)**

Sličica 2. Svoj zahtjev poslala sam Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, a informacija koju sam tražila odnosila se na stambenu zgradu za branitelje izgrađenu u Puli, u Šijani. Zgrada je već godinama prazna pa sam zatražila da mi navedu razlog za to. U zahtjevu sam navela da mi odgovor pošalju na moju e-mail adresu. To Ministarstvo moram pohvaliti što se tiče brzine odgovora na zahtjev jer sam reakciju na svoj zahtjev dobila već nakon osam dana, međutim, odgovor nije bio zadovoljavajući. U njihovu dopisu piše "...da se predmetna zgrada ne nalazi pod upravljanjem Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti...", stoga "...Vas upućujemo da se sa svojim zahtjevom obratite Ministarstvu obrane RH." Time se izravno krši članak 13. ZPPI-ja, koji kaže da je tijelo javne vlasti, ako ne raspolaže traženom informacijom, a ima informaciju o nadležnom tijelu, obvezno ustupiti zahtjev tijelu javne vlasti koje raspolaže tom informacijom. Iz tog primjera može se vidjeti da osoba koja radi na mjestu službenika za informiranje nije upućena u osnove Zakona pa i ne čudi što se on tako manjkavo provodi. **(Jelena Filipović)**

Sličica 3. Agencija za zaštitu okoliša na svojim internetskim stranicama nudi jasan pregled dostupnih informacija u obliku Kataloga informacija. Odmah se može ispuniti i poseban zahtjev za pristup informacijama, što uvelike ubrzava čitav proces. Uputila sam pitanje e-mailom 7. travnja, a odgovor dobila 24. travnja (dakle nakon 17 dana!) od rukovoditeljice Odsjeka za upravljanje informacijama. Pitanje je bilo jednostavno, preuzeto iz Kataloga, i odnosilo se na podatke o pravnim subjektima koji proizvode, skladište, prevoze ili obavljaju druge radnje s opasnim tvarima, a odgovor je bio i opširniji od podataka koje sam tražila. **(Ivana Didak)**



Sličica 4. Ured pučkog pravobranitelja primjer je dobrog funkcioniranja Zakona, barem u mojem slučaju, jer sam odgovor na pismeni zahtjev, dostavljen na njihovu e-mail adresu 10. travnja, dobila u roku od tri sata. Pitanje je bilo preuzeto iz njihova Kataloga informacija. Zanimali su me statistički pokazatelji pritužbi podnesenih Pučkom pravobranitelju, vezanih uz naknadu oduzete imovine. Njihova službenica za informiranje obavlja taj posao u sklopu svoje funkcije savjetnice za informiranje i odnose s javnošću. **(Ivana Didak)**

Sličica 5. Koristeći se ZPPI-jem, od Grada Zagreba pokušao sam dobiti informacije vezane uz natječaj za projekt izgradnje kampusa na Borongaju. Dodatnim upitom tražio sam informacije koje se odnose na uređenje bolnice Vrapče jer sam u novinama pročitao da je Grad izravnom pogodbom jednoj tvrtki dodijelio koncesiju za preuređenje dijela bolnice. Zanimalo me tko je bio prijavljen na natječaj i je li ponuda tvrtke koja je dobila koncesiju bila najpovoljnija.

Kako bih bio siguran da će moj zahtjev biti upućen na najbolje mjesto, nazvao sam GONG i zamolio ih za savjet. Pritom, iako to nije bilo bitno, predstavio sam se kao obični građanin kojeg zanima informacija. U GONG-u su mi rekli da mi je najbolje da svoja pitanja pošaljem Gradskom poglavarstvu Grada Zagreba. No, kako bih što više smanjio mogući gubitak vremena zbog pošte, odlučio sam osobno posjetiti Gradsko poglavarstvo s precizno popunjenim primjercima zahtjeva za informacijom.

Došavši do informacijskog šaltera Poglavarstva, u pokušaju podnošenja zahtjeva naišao sam na zbunjenost službenika koji su me pitali “Kakav zahtjev?!” Nakon kraćeg pojašnjavanja uputili su me u pisarnicu, gdje me je tek dočekalo neugodno iznenađenje. Nakon mojeg dolaska sa zahtjevom za informacijama u pisarnici je započelo dovikivanje kroz prostoriju u kojem je sudjelovalo pet službenica, od kojih je svaka imala svoju verziju koji se obrazac koristi za zaprimanje zahtjeva, kome to ide, koju šifru staviti, što napisati i sl.

Ja sam se jedva suzdržavao od smijeha jer je nastala zaista neočekivana pomutnja. Na kraju su se ipak nekako dogovorile i rekle da ja na svoj zahtjev napišem da ga upućujem pročelniku Gradske uprave, na što sam ja pitao kako će to doći do službenika za informiranje, a one su me blijedo pogledale i rekle da je najbolje to nasloviti na pročelnika, što sam ja i učinio. Službenice su mi rekle da bi mi odgovor trebao stići u roku od dva tjedna, što se naravno nije dogodilo. Nazvao sam ih telefonski nakon dva tjedna i pitao što je s mojim zahtjevom, dao im i šifru i ostale podatke, a one su mi rekle da ne znaju, i da se malo strpim! Pitao sam ih i da li da nazovem pročelnika, a one su rekle da to nema smisla jer pročelnik ima toliko zahtjeva, a i sigurno ga je već prosljedio. **(Ivan Jović)**

Sličica 6. Moju pozornost privukao je slučaj oko izvedbe radova postavljanja rasvjete na novootvorenom Domovinskom mostu u Zagrebu. Nažalost, to nije bila jedina kontroverzija oko dotičnog mosta, mosta koji se svečano otvarao čak šest puta. Posebno me je zaintrigirala brojka od preko milijun kuna koliko će se utrošiti samo na rasvjetu, za koju sam saznao iz medija. No nigdje u medijima nisam uspio dobiti podatke o uvjetima natječaja, sudionicima tog natječaja, ponudama i, konačno, dobitniku. Upravo su to bila pitanja koja sam uputio nadležnom tijelu, odnosno Gradskom poglavarstvu Grada Zagreba.

Primjerak formulara zahtjeva “skinuo” sam s interneta, sa stranice GONG-a. Uredno popunjen zahtjev nosim u Poglavarstvo. Do tada sve teče glatko, no problemi slijede. Usmjeravaju me u Središnju pisarnicu gdje nadležna osoba ostaje zatečena mojim zahtjevom. Ustvari, ta se osoba prvi put susreće s takvim zahtjevom pa ne zna što treba s njime učiniti. Nakon konzultacije s kolegama ispostavlja se da se jedan od njih ipak susreo sa zahtjevom za pristup informaciji (nije riječ o službeniku za informiranje). Ta osoba preuzela je moj zahtjev, preusmjerila ga na Gradski ured za prostorno uređenje i izdala mi neku vrstu potvrde s vrlo šturim podacima.

Informacije sam dobio u roku na kućnu adresu i uvjerio sam se da sustav ipak funkcionira. Sami građani igraju svoju ulogu u procesu implementacije, o čemu govori i moje osobno iskustvo. Kolega koji je prije mene bio u Gradskom poglavarstvu Grada Zagreba naišao je na potpunu zbunjenost. Očito je njegov zahtjev potaknuo neke stvari, budući da se službenica, kada sam ja došao, prisjetila prethodnog slučaja i ipak znala što učiniti s mojim. **(Hrvoje Grancarić)**

Razlike u postupanju tijela javne vlasti u pružanju usluge zaprimanja zahtjeva za informacijama i usluge odgovaranja na zahtjev (uloga ljudskog faktora i kulture birokracije)

Naše terensko istraživanje pokazalo je da postoji razlika u postupanju tijela javne vlasti u primjeni odredbi ZPPI-ja o pružanju informacija na zahtjev ovlaštenika, neovisno o tome je li riječ o središnjoj ili lokalnoj razini. U tijelima u kojima se njeguje otvorenost i komunikacija s građanima i postoji razvijen sustav arhiviranja, kao i prezentiranja informacija građanima, usluga primanja i rješavanja zahtjeva za informacijama integrirala se u postojeće pakete usluga. S druge strane, u tijelima u kojima se još nije napustila kultura tajnosti i u kojima se ne njeguje odnos s građanima, ZPPI-jem se uvodi promjena koja zahtijeva velike pomake, ne samo u djelatnostima, već i u kulturi rada. Pri tome je važno istaknuti kako (ne)uspješnost implementacije ne ovisi samo o odluci vlasti kako riješiti neki problem, već i o tome je li ga administracija na taj način uspješno i provela, a korisnici prihvatili.



Drugim riječima, važni su faktori u pružanju te javne usluge ljudski faktor i tip kulture birokracije koji dominira u pojedinom tijelu javne vlasti. Zbog toga su i vidljivi različiti pristupi provođenju (ili neprovođenju) odredbi ZPPI-ja.²⁷⁴

U osiguravanju kvalitete usluge zaprimanja i pružanja informacija u pojedinom javnom tijelu veliku ulogu imaju službenici, njihova motiviranost, kao i upućenost u odredbe ZPPI-ja. Kako Zakon u ostvarivanju PPI-ja građanima ujedno osigurava i mogućnost osobne predaje pismenog zahtjeva i upućivanje usmenog zahtjeva, možemo reći da kvaliteta usluge zaprimanja zahtjeva u velikom dijelu ovisi o radu službenika koji svakodnevno kontaktiraju s građanima (*street level bureaucracy*). U toj komunikaciji oni predstavljaju tijelo javne vlasti kojemu građani upućuju zahtjeve i imaju veliku ulogu u stvaranju dojma javnosti o radu tijela.²⁷⁵

Imajući u vidu važnost prvog kontakta ovlaštenika na pristup informacijama i tijela javne vlasti za stvaranje slike o radu tijela u očima građana, kao i za ostvarivanje PPI-ja, u našem terenskom istraživanju nastojali smo se što je više moguće služiti neposrednim komuniciranjem. Od 27 upućenih zahtjeva tijelima javne vlasti na državnoj i lokalnoj razini 17 ih je bilo upućeno uz osobni kontakt sa službenicima koji su zaprimali zahtjeve. Kako ti službenici u pravilu nisu imali funkciju službenika za informiranje, i stoga nisu pohađali edukacije o ZPPI-ju, bilo nam je bitno procijeniti njihovu informiranost i kvalitetu interakcije s ovlaštenikom. Ističemo kako je naše istraživanje imalo prigodan karakter pa ga ne rabimo kao reprezentativno, već kao predložak za uočavanje faktora uspješnosti i neuspješnosti provedbe.

Dojmovi o informiranosti i susretljivosti službenika s kojima smo kontaktirali bili su različiti, no može se reći da je prevladavao dojam o srednjoj i visokoj susretljivosti, ali i niskoj informiranosti službenika o ZPPI-ju. Tako su, od 17 slučajeva zaprimanja zahtjeva uz neposredan kontakt, članovi našeg studentskog istraživačkog tima u 12 slučajeva procijenili da je službenik s kojim su komunicirali bio malo informiran o ZPPI-ju, u dva da je srednje informiran, a u tri slučaja istaknuli su visoku informiranost. Što se tiče susretljivosti, situacija je bila bolja. Tako je prema procjeni našeg istraživačkog tima od 17 slučajeva samo u tri slučaja interakcija sa službenicima pri zaprimanju zahtjeva ocijenjena kao negativno iskustvo, a u šest je slučajeva susretljivost službenika procijenjena kao srednja. U čak osam slučajeva bila je istaknuta visoka razina susretljivosti službenika i ugodna komunikacija, neovisno o informiranosti službenika o samom ZPPI-ju. Razmatrajući odnos državne i lokalne razine, analizirajući pojedinačne prikaze iskustava, može se primijeniti da su članovi našeg tima posjećujući tijela na loka-

²⁷⁴ Napisala Ivana Didak.

²⁷⁵ Napisala Tena Kozić.

Inoj razini u pravilu imali ugodna iskustva interakcije (posebno kada je bila riječ o manjim mjestima). Naišli su na veliku susretljivost službenika, iako susretljivost nije bila uvijek praćena informiranošću o ZPPI-ju. Iskustva na središnjoj razini bila su raznolika, no i ovdje je susretljivost bila prepoznata kao faktor uspješnosti, a informiranost o ZPPI-ju, iako na višoj razini nego u tijelima lokalne vlasti, kao faktor na čijem unapređenju treba raditi.

Drugi važan faktor za osiguravanje kvalitete usluge zaprimanja i odgovaranja na zahtjev za informacijama predstavlja i kvaliteta samog odgovora (uz pretpostavku da je na zahtjev odgovoreno). Prije smo se u tekstu već bavili odnosom zaprimljenih i odgovorenih zahtjeva, udjelom zahtjeva odgovorenih u roku i procjenom uspješnosti proslijeđivanja i odgovaranja na zahtjeve za koje tijelo, koje je zahtjev zaprimilo, ne raspolaže informacijama. Ovdje ćemo analizirati komentare članova istraživačkog tima glede kvalitete odgovora na zahtjeve, ponovno ističući kako je riječ o prigodnom istraživanju.

Od 14 odgovorenih zahtjeva (ubrajajući tri odgovorena nakon isteka roka) članovi našeg tima kvalitetu dobivenih odgovora u čak 11 slučajeva procijenili su visokom. Unutar tog broja nalazi se i šest odgovora tijela lokalne vlasti, koja su u svih šest (od devet) slučajeva odgovaranja na zahtjev odgovorila visokom kvalitetom. I na središnjoj i na lokalnoj razini odgovori s visokom kvalitetom, uz dostavljanje traženih informacija, u nekoliko su slučajeva bili i opširniji od očekivanoga pa su sadržavali i dodatne informacije, kao i preslike dokumenata koji se odnose na upućeno pitanje. Kao primjer pozitivne prakse može se istaknuti i slučaj u kojemu je ovlaštenica (članica tima) potpuni odgovor na zahtjev dobila u roku od tri sata od upućivanja zahtjeva. Dodatno je zanimljivo napomenuti kako je u drugim dvama slučajevima odgovor na usmeni zahtjev od službenika uključivao poduzimanje i radnji koje nisu propisane Zakonom, kao što je osiguravanje pratnje članu tima u izdavanju isprave, osiguravanje brze izrade dokumenta i povrat već naplaćene pristojbe (čija je naplata bila suvišna).

U tri slučaja, u kojima su članovi tima dobiveni odgovor procijenili kao odgovor niske kvalitete, bila je riječ o djelomičnim odgovorima. Tijela javne vlasti u tim slučajevima nisu odgovorila na sva pitanja postavljena zahtjevima. U dva od tri slučaja ovlaštenicima nije pruženo obrazloženje neodgovaranja na sva pitanja, a u jednom slučaju tijelo javne vlasti se pozvalo na vojnu tajnu.

Stavljajući u suodnos uslugu zaprimanja zahtjeva i uslugu odgovaranja na zahtjev, zanimljivo je da je, od 14 odgovorenih zahtjeva, njih čak deset bilo upućeno tijelu javne vlasti uz neposredan kontakt sa službenicima. Ostala četiri odgovorena zahtjeva bila su zaprimljena elektronskom poštom. Iako s prigodnim uzorkom,



ovo terensko istraživanje upozorava da postoji utjecaj kontakta sa službenicima na ishod upućivanja zahtjeva. Dodatno je zanimljivo da je, od deset odgovorenih zahtjeva koji su uključivali kontakt sa službenikom, kod njih pet informiranost službenika procijenjena kao niska, a susretljivost službenika i kvaliteta dobivenih odgovora kao srednja ili visoka. Ta iskustva tako upozoravaju na već istaknutu potrebu edukacije o ZPPI-ju svih službenika, a ne samo službenika za informacije, kao i na potrebu dodatne razrade komunikacijskih kanala službenika koji zaprimaju zahtjeve sa službenicima koji na njih odgovaraju. Očito je da postoji dobra volja i motiviranost za rad s građanima, što je kvalitetna podloga za daljnje usavršavanje u pružanju usluge zaprimanja i odgovaranja na zahtjev za pristup informacijama.

U prikazima iskustava članova istraživačkog tima koje donosimo u ovom dijelu procjene opisuju se raznolika iskustva (na središnjoj i lokalnoj razini) korištenja uslugama zaprimanja i odgovaranja na zahtjev za informacijama. U svim opisanim iskustvima jasno je vidljiv utjecaj ljudskog faktora i kulture birokracije na kvalitetu pružanja navedenih usluga. Prvi prikaz opisuje kako izgleda kvalitetna usluga zaprimanja i odgovaranja na zahtjev za informacijama i koliko bitnu ulogu u tome ima ljudski faktor. O važnosti edukacije službenika koji prvi komuniciraju s građanima i zaprimaju zahtjeve, kao i nužnosti poticanja na poštivanje odredbi zakona (primjerice rokova), najbolje govori drugi prikaz iskustva. U istom se prikazu, veoma slikovito, problematizira raširena kultura tajnosti i nužnost promjene percepcije odnosa s građanima u tijelima javne vlasti.

U posljednjim dvama prikazima opisujemo iskustva kontakta s tijelima javne vlasti na lokalnoj razini. Prvi prikaz svjedoči kako je na lokalnoj razini itekako prisutno kvalitetno (informirano i susretljivo) pružanje usluge zaprimanja zahtjeva, kao i kvalitetno pružanje usluge odgovaranja na zahtjev. Drugi prikaz oslikava visoku motiviranost i susretljivost službenika koji kontaktiraju s građanima, posebno karakterističnu za mala mjesta, ali i potrebu njihove edukacije o ZPPI-ju. U tom prikazu veoma je zorno prikazano kako je tijelo javne vlasti, koje inače njeguje kulturu otvorenosti i usmjerenosti na građane, sposobno u malenom roku uspostaviti i pružati uslugu odgovaranja na zahtjev za informacijama.

Sličica 7. Zahtjev za informacijama vezanim uz Zakon o pravu na pristup informacijama podnijela sam Hrvatskom saboru. Prije predaje samog zahtjeva razgovarala sam telefonom s Hrvatskim saborom. Kontaktni telefon bio je dostupan na internetskim stranicama. Kada sam tražila dodatne informacije o načinu predaje zahtjeva – gdje točno trebam predati zahtjev, u koje vrijeme mogu doći, komu predajem zahtjev – zaposlenik s kojim sam razgovarala znao je o čemu govorim i dao je potpune i točne informacije o tome kako trebam podnijeti zahtjev.

Zahtjev je predan pisarnici Hrvatskog sabora. Po predaji zahtjeva službenik koji radi u pisarnici izdao je potvrdu o predanom zahtjevu. Unutar zakonskog roka dobila sam u pismenom obliku službeno potvrđene dokumente vezane uz donošenje Zakona: prijedloge ZPPI-ja zajedno s obrazloženjem prijedloga upućenih Hrvatskom saboru i sve amandmane podnesene na ZPPI od strane pojedinih zastupnika ili klubova zastupnika. **(Vanja Ivošević)**

Sličica 8. Kad sam se dvoumio kojem tijelu javne vlasti uputiti zahtjev za određenom informacijom, pitao sam se koje bi se tijelo moglo najviše tome opirati. Držeći se te smjernice, najviše me privuklo Ministarstvo obrane, zato što se ono primarno bavi vojskom i njezinim naoružanjem, sigurnošću zemlje, odnosno, stvarima koje su od davnina bile obavijene velom tajni, većinom iz sigurnosnih razloga. Doduše, moja pitanja nisu bila usmjerena na otkrivanje senzacionalističkih informacija ili bilo čega sličnoga, što bi običan građanin smatrao vojnom tajnom, ali su ipak indirektno vezana uz način rada te institucije. Informacije koje sam zahtijevao bile su:

- koliko je koštala obnova fasade na pročelju zgrade MORH-a,
- preslika natječaja za obnovu fasade,
- koje su se tvrtke na taj natječaj odazvale,
- i koja je tvrtka dobila posao obnove?

Odlučio sam zahtjev predati osobno pa sam se 2. travnja uputio u dotično Ministarstvo s ispunjenim službenim obrascem MORH-a. Na glavnom me je ulazu portir (ako se tako može nazvati vojnika koji sjedi na porti) ljubazno uputio na sporedni ulaz. Kad sam ušao na sporedni ulaz, opet me dočekaio uniformirani "portir", ali ovaj put ne s takvom ljubaznošću. Naime, kad sam mu rekao zašto sam došao i pokazao mu obrazac s pitanjima, gospodin je doslovno planuo. Obrušio se na mene pitanjima: "Kakve informacije?" (to je bilo prije nego što je pročitao obrazac), "Tko si ti?", "Zašto bismo mi tebi dali te informacije?", "Tko te šalje?". Moram priznati da me u prvom trenutku uspio izbaciti iz takta, ali kad sam se pribrao, samo sam rekao da me ne šalje nitko i da mi je pravo za traženje tih informacija zagwarantirano zakonom. Tu je bio kraj njegova "policijskog" ispitivanja. Sada je taj gospodin odlučio nazvati sebi nadređene da vidi što mu je činiti. Na telefon je počeo glasno iščitavati ono što sam napisao i za nekoliko je trenutaka razgovor s nadređenim završio, a ja sam dobio dopuštenje za odlazak u njihov ured za ekspresnu poštu. Prije nego što sam tamo stigao, morao sam još proći kroz detektor metala.

U uredu za ekspresnu poštu dočekaio me još jedan šok. Kad sam predavao službenici tog ureda svoj zahtjev, ona me upitala: "Što mi je s tim činiti?" (!!!)



Ipak, nakon što se konzultirala sa svojim kolegama, uslijedila je odluka da taj zahtjev treba dostaviti uredu za odnose s javnošću i informiranje.

Sad mi je samo ostalo čekati odgovor, međutim, odgovora nije bilo. Čak ni poslije zakonom propisanog roka, koji usput rečeno iznosi 15 dana, nisam dobio ni informacije ni obrazloženje zašto je tako. Kako je u međuvremenu bio i državni praznik, a do pisanja ovog podneska ostalo je malo vremena, nisam se odlučio na požurnicu (nisam više imao osam dana), već sam im se obratio elektronskom poštom (uredu za odnose s javnošću i informiranje), zahtijevajući obrazloženje zašto mi nisu odgovorili. Prava je slučajnost da sam odgovor dobio baš na dan kad trebam dostaviti ovaj podnesak, tj. 36 dana poslije upućivanja zahtjeva, i to na svoju e-mail adresu (dva dana poslije primio sam ga i na kućnu adresu).

Od informacija koje sam zahtijevao dobio sam odgovor na dvije: cijena obnove i ime tvrtke koja je tu obnovu izvršila. Razlog za izostanak odgovora na druge dvije, kako navode, jest to da je objekt Ministarstva obrane okarakteriziran kao vojna tajna, pa je njegova obnova izuzeta iz Zakona o javnoj nabavi (po članku 6), odnosno javni natječaj nikada nije bio raspisan. Umjesto toga Ministarstvo je provelo nadmetanje u ograničenom pozivnom postupku pozivom šest ponuditelja.

Iz svega toga zaključio sam nekoliko stvari, ali pritom naglašavam da se ti zaključci baziraju samo na mojem slučaju. Prvo, najveće prepreke implementaciji ZPPI-ja nalaze se na najnižim razinama u “obliku” portira, koji je postupio krajnje nekulturno i izvan svojih ovlasti, i neinformirane službenice, koja je zadužena za zaprimanje i prosljeđivanje zahtjeva, a ne zna što joj je s istim činiti. Drugo, detektor metala i procedura pretraživanja, iako je riječ o objektu vođenom kao vojna tajna, ne bi smjela biti sastavni dio jednog postupka upućivanja zahtjeva za informacijama. Treće, tražene informacije nisu dostavljene u roku (prekršen je Zakon), već su dostavljene (vjerovatno zahvaljujući mojoj intervenciji) sa zakašnjenjem, na moju e-mail adresu pet dana nakon što sam im se obratio drugi put i na moju kućnu adresu tjedan dana poslije. To “probijanje” zakonskog roka navodi me na sumnju u postojanje vjerodostojnog zapisnika zaprimljenih zahtjeva, jer bi inače trebali pravdati svoje kašnjenje. Četvrto i posljednje, objašnjenje razloga za uskraćivanje informacija odnosi se samo na onu koja se tiče natječaja, dok se ne daje dio o tvrtkama koje su sudjelovale u “natječaju” (odabrane tvrtke koje su se nadmetale na poziv Ministarstva). Doduše, to mogu pravdati nepostojanjem natječaja koji propisuje Zakon o javnoj nabavi, ali moje pitanje se odnosilo na bilo kakav natječaj, a ne može se zanijekati činjenica da je natječaj, doduše zatvorenog tipa, ipak postojao. **(Matija Brlek)**

Sličica 9. Moje istraživanje započelo je slanjem upita Gradskom poglavarstvu Grada Makarske. Zanimalo me je koliko je točno sredstava izdvojeno iz gradskog proračuna za financiranje “Porina” i koji su bili alternativni izvori financiranja. Zahtjev je osobno uručen u Poglavarstvu Grada Makarske. Očekivala sam da ću morati izdvojiti određeno vrijeme za objašnjavanje prirode svojeg upita. Naprotiv, odmah me upućuju u ured u kojem stoji Protokol, gdje službenica bez ispitivanja uzima moj zahtjev i na moju zamolbu stavlja žig na kopiju zahtjeva, kojim dobivam potvrdu da je zahtjev zaprimljen. Odgovor stiže na e-mail adresu u roku od četiri dana. Službenica, potpisana kao “stručni suradnik za protokol i odnose s javnošću”, odgovara da će za financiranje Porina rebalansom gradskog proračuna biti izdvojeno cca 100.000 kuna, šturo navodi na što će se to utrošiti i nabraja niz sponzora koji pokrivaju ostatak troškova od 1.000.000 kuna. S obzirom na to da nisam tražila nikakve dokumente koji to potvrđuju, pretpostavljam da sam dobila odgovor u skladu sa svojim vrlo jednostavnim pitanjem. **(Ana Đukić)**

Sličica 10. Dana 10. travnja osobno sam predala ispunjen zahtjev Općini Križ, odnosno Općinskom poglavarstvu navedene općine. Sam susret tamošnjih zaposlenika i mene bio je prilično iznenađujući, za njih. Vjerojatno zato što, po mojem mišljenju, još nitko nije došao u navedenu općinu sa zahtjevom sličnom momemu, pa bi se reakcija mogla opisati riječima: “Što ti sad hoćeš?” Veliko iznenađenje bio je i izraz njihova lica kada sam se pozvala na ZPPI. Zatečeni situacijom slali su me u tri ureda jer ni sami nisu znali kamo bi s mojim zahtjevom. Nakon takvih okolnosti čovjek ne bi ne očekivao da će odgovor stići na moju adresu, ali da pohvalim Općinu Križ, odgovor je u pismenom obliku, poštom, stigao u predviđenom roku.

Informacije koje sam tražila ticale su se izgradnje nove školske sportske dvorane uz Osnovnu školu Milke Trnine u Križu. Zanimala su me sljedeće informacije: koje su se tvrtke prijavile na javno nadmetanje, koja je ponuda je odabrana, zašto, kada je sklopljen ugovor o građenju i ugovor o sufinanciranju kapitalnog projekta, kada se planira otvorenje, odnosno završetak dvorane, i koliko je sredstava još potrebno uložiti do tog završetka. Odgovori su bili sljedeći: na javno nadmetanje prijavilo se sedam tvrtki, i to redom s ponudama: Industrogradnja d.o.o Zagreb (13.417.053,16 kn), Jata d.o.o. Bjelovar (13.926.217,62 kn), Radnik d.o.o. Križevci (15.142.325,53 kn), Kapitel d.o.o. Ivanić Grad (11.559.801,34 kn), IGK 94 d.o.o. Sisak (13.280.645,31 kn), Lavčević-Inženjering d.o.o. Split (12.401.516,213 kn) i Rintal d.o.o. Ivanić Grad (13.173.583,26 kn). Pregledom, ocjenom i usporedbom ponuda odabrane su dvije tvrtke koje zadovoljavaju uvjete (iako ti uvjeti u mojem odgovoru nisu navedeni), a to su ponude Radnika iz Križevaca i Lavčević-Inženjeringa iz Splita, od kojih je konačno odabrana jeftinija ponuda Lavčević-Inženjeringa iz Splita. Ugovor je potpisan 12. prosinca



2005. godine. Jako me je iznenadilo što su kao odgovor na moja pitanja dodali i informaciju o tome tko provodi nadzor nad izvođenjem radova, a to je tvrtka Interkonzalting d.o.o. iz Zagreba, uz sklopljeni ugovor na iznos od 185.000,00 kn bez PDV-a. Ugovor o sufinanciranju sklopljen je sa Zagrebačkom županijom u omjeru 50 naprama 50 posto. Završetak dvorane predviđa se za početak nove školske godine 2007/2008, a potrebno je uložiti još 2,5 milijuna kuna.

Svoj odabir tijela javne vlasti nisam izvršila prema objavljenom popisu za 2007. godinu, već sam htjela vidjeti kako će to funkcionirati u jednoj maloj, ali razvijenoj općini poput moje. Doduše, i ona se nalazi na popisu pod nazivom tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali razlog za odabir tijela već sam navela. Što se tiče postojanja službenog upisnika za informiranje, nisam upućena u njegovo postojanje, s obzirom na to da je moj zahtjev preuzelo dvoje službenika koji su na toj funkciji već dosta dugo, kojih se sjećam još iz razdoblja svojeg srednjoškolskog obrazovanja. Ulogu službenika za informiranje u mojem je slučaju preuzela gospođa Bahlen koja obavlja funkciju osobe zadužene za odnose s javnošću, iako pravog službenika za informiranje u Općini Križ i nema. Odgovor je stigao s potpisom načelnika navedene općine. **(Vedrana Horvat)**

Važnost službenika za informiranje, kataloga i uputa za pisanje zahtjeva

Procjenu efektivnosti implementacije ZPPI-ja započeli smo procjenom ostvarenosti po našem mišljenju ključnih preduvjeta djelotvorne provedbe ZPPI-ja, koji su i predviđeni u odredbama Zakona. Tako smo posebno istaknuli važnost objave popisa tijela javne vlasti, ustrojavanje kataloga informacija, imenovanja službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i vođenja upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Uspješnost pružanja informacija na zahtjev ovlaštenika uvelike ovisi o uspostavi i upotrebi navedenih mehanizama, što se pokazalo i u našem terenskom istraživanju.

Tako je upućivanju gotovo svih 27 zahtjeva prethodilo konzultiranje Popisa tijela javne vlasti za 2007. godinu. Velika pomoć u formulaciji pitanja bili su katalogi informacija, naravno u slučajevima kada tijelo ima ustrojen i objavljen takav katalog. Kao dodatnom pomoći koristili smo se i opcijskim obrascima zahtjeva, koje smo u tri slučaja uspjeli pronaći na internetskim stranicama tijela javne vlasti, a u ostalim slučajevima česta je bila upotreba obrazaca i uputa s GONG-ove stranice.

Bitan faktor u realizaciji naših zahtjeva za informacijama i u realizaciji zaprimanja zahtjeva i odgovaranju na njega bilo je postojanje imenovanog službenika za informiranje u tijelu javne vlasti. Od 12 slučajeva u kojima smo tijekom svojeg

terenskog istraživanja saznali da tijelo ima osobu imenovanu za tu funkciju, samo je u jednom reakcija na zahtjev bila šutnja administracije. U svim ostalima ili smo dobili odgovor ili je naš zahtjev bio prosljeđen budući da tijelo kojem smo zahtjev uputili nije raspolagalo traženom informacijom. Postojanje službenika za informiranje također je usko je vezano uz uspješno vođenje Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Evidentiranje zahtjeva ima veliku ulogu u ostvarivanju nadzora nad provedbom ZPPI-ja, ali i u stvaranju slike kod građana o tijelu javne vlasti kao otvorenom i odgovornom.

Tako u nastavku donosimo i opis iskustva u kojem se pokazuje kako izgleda savjesno obavljanje funkcije službenika za informiranje i savjesno vođenje upisnika. Nakon opisa primjera dobre prakse prikazujemo i iskustvo u kojem nam je u upućivanju zahtjeva službenik za informiranje bio nedostupan, što je negativno utjecalo i na rezultat traženja informacije.

Sličica 10. Kako bih se što bolje upoznala s implementacijom ZPPI-ja i da bih iz prve ruke vidjela kako zapravo funkcionira, odlučila sam uputiti usmeni zahtjev tijelu javne vlasti – Gradu Dugo Selo. Zanimalo me koliko ima zaposlenika u gradskoj upravi i koliko je od njih fakultetski obrazovano? Ugodno me iznenadila informacija koju sam dobila na samom ulazu u zgradu, a ta je da službenik za informiranje zaista postoji i da će me rado odmah i primiti. Gospođa Janja Klindić, po struci ekonomistica, 23. veljače 2006. godine odlukom Gradskog vijeća Grada Dugog Sela, na temelju članka 22, stavka 1. ZPPI-ja, dobila je funkciju službenika za informiranje. Uz to još obavlja dužnost referenta za pripremu sjednica gradskog vijeća i Poglavarstva.

Dobila sam odgovor kako je u Gradu Dugo Selo, od ukupno 23 stalna zaposlenika, njih šest fakultetski obrazovano, a od toga su dva pravnik, dva ekonomista, jedan arhitekt i jedan profesor (dakle, saznala sam i više nego što sam tražila). Također mi je rekla da je na temelju članka 22, stavka 4. ZPPI-ja i članka 17. Statuta Grada Dugo Selo na 9. sjednici, održanoj 23. veljače 2006. godine, Gradsko vijeće donijelo odluku o ustroju kataloga informacija koji je, naravno, svima dostupan. Važno je još napomenuti kako Grad Dugo Selo redovito objavljuje sve odluke i ostale informacije u Službenom glasniku Dugog Sela, na službenoj internetskoj stranici.

Gospođa Klindić mi je također rekla da građani sa zahtjevima za informacijama većinom dolaze osobno i kako do sad nije imala nikakvih neugodnih iskustava. Zatim mi je dala na uvid i Upisnik, što me isto tako i više no ugodno iznenadilo, jer sam sada u rukama imala i na vlastite oči vidjela sve ono o čemu smo toliko pričali i o čemu smo pisali. Svi zahtjevi koji su bili upisani u Upisniku bili su



prihvaćeni i na sve se zahtjeve u predviđenom vremenskom roku i odgovorilo. Zahtjevi se uglavnom odnose na traženje uvida u zapisnike s gradskih sjednica, podataka o bruto plaćama djelatnika gradske uprave i gradonačelnika, a za oko mi je posebno zapeo zapis o zahtjevu TIH-a u kojem se traži na uvid broj podnesenih zahtjeva za ostvarivanje PPI-ja u 2005. Naravno, gospoda Klindić i moj je zahtjev upisala u Upisnik. **(Tena Kozčić)**

Sličica 11. Nazvala sam kontaktni telefon Ministarstva zaštite okoliša, dostupan na informacijama o telefonskim brojevima (988). Na poziv je odgovorio zaposlenik na porti, koji i inače prima i preusmjerava sve pozive. Zatražila sam razgovor sa službenikom za informiranje. Zaposlenik je pitao: “Kakve informacije tražite?” Kada sam rekla da bih o tome razgovarala sa službenikom za informiranje, rečeno mi je da će moj poziv biti preusmjeren osobi koja raspolaže informacijama koje tražim. Iz razgovora je bilo jasno kako službenikom za informiranje smatraju odjel za rad s medijima, nikako ne osobu koja se bavi zahtjevima za informacijama u smislu ZPPI-ja. Tada sam zaposleniku rekla da me zanima koriste li se fondovima Europske unije za realizaciju svojih projekata. U tom trenutku moj poziv bio je preusmjeren u financijsku službu Ministarstva.

Nakon što sam objasnila što me zanima, službenica financijskog odjela Ministarstva prvo je upitala iz koje institucije zovem i zbog čega mi trebaju informacije koje sam zatražila. Nije mi se činilo smislenim reći kako zovem da bih vidjela hoće li mi dati informaciju. Pretpostavila sam i da se “običan”, tipičan građanin u takvom trenutku ne bi pozvao na Zakon koji izričito kaže da nije potrebno navesti razloge zbog kojih zahtijeva informaciju. Stoga sam odgovorila kako mi je informacija potrebna za seminarski rad na fakultetu. Službenica je tada rekla kako ona nema informaciju koju tražim, ali da će mi dati broj telefona osobe koja raspolaže informacijama vezanim uz fondove EU unutar Ministarstva. Iako sam zvala više puta tog i sljedećeg dana, na taj broj telefona nitko se nije javljao.

Na temelju razgovora sa službenicima Ministarstva, kao ni na temelju činjenice da se na broj telefona gospođe koja se bavi fondovima EU-a nitko nije javljao, ne mogu zaključiti da Ministarstvo namjerno nije htjelo dati informaciju. U pravilu su svi s kojima sam razgovarala bili susretljivi. Međutim, može se zaključiti da nisu upoznati s odredbama ZPPI-ja. Osnovni pojmovi i odredbe koje izravno utječu na njihov rad nisu im bili poznati. **(Vanja Ivošević)**

Bitan faktor – informiranost tražitelja informacija

U dosadašnjoj procjeni efektivnosti pružanja informacija na zahtjev građana bavili smo se naporima koja tijela javne vlasti ulažu ili bi trebala ulagati u provođenju

tog važnog instrumenta ZPPI-ja. Tako smo kao bitne faktore uspješne provedbe istaknuli prevenciju šutnje administracije i prevenciju (i sankcioniranje) kršenja rokova i odredbi ZPPI-ja. Kao faktore ključne u osiguravanju kvalitete usluga zaprimanja i odgovaranja na zahtjev istaknuli smo informiranost i susretljivost službenika koji zaprimaju zahtjeve te motiviranost, educiranost i opremljenost službenika za kvalitetno i pravodobno odgovaranje na zahtjeve. Vodeći se svojim terenskim istraživanjem, posebnu smo pozornost posvetili i preduvjetima provedbe ZPPI-ja, elementarnim faktorima uspješnosti u koje se ubraja postojanje popisa tijela javne vlasti i kataloga informacija te imenovan i osposobljen službenik za informacije, koji je umrežen s ostalim službenicima i ima pristup izvorima informacijama, i koji savjesno i kontinuirano vodi evidenciju zaprimljenih i odgovorenih zahtjeva.

U ovom dijelu i u završnom dijelu procjene efektivnosti u središtu pozornosti bit će nam korisnici ZPPI-ja, građani, i naponi koje oni poduzimaju u ostvarivanju prava na pristup informacijama. Neosporno je da i korisnici imaju veliku ulogu u osiguravanju kvalitete te usluge. Tako se u našem terenskom istraživanju pokazalo da informiranost tražitelja uvelike utječe na sudbinu zahtjeva za informacijama. Konzultiranje popisa tijela javne vlasti, kataloga informacija i opcijskih obrazaca zahtjeva, kao što je i istaknuto u prethodnom odlomku, omogućilo je stvaranje teksta zahtjeva usklađenog s realnim mogućnostima prakse tijela javne vlasti u pružanju informacija. Također je upotrebom kataloga informacija službenicima olakšan posao u pretraživanju baze podataka i sastavljanju odgovora.

Nadalje, nekim članovima istraživačkog tima koji nisu dobili odgovore u predviđenom zakonskom roku poznavanje zakonskih mogućnosti (požurnica, žalba) pomoglo je u naknadnom dobivanju odgovora. Tako prvi prikaz iskustva koji u ovom dijelu donosimo opisuje slučaj upornog i informiranog ovlaštenika na informacije čija se upornost na kraju i isplatila. Zaključno, poznavanje i pozivanje na ZPPI nekima je osiguralo ostvarivanje i nekih drugih prava te posebnu brigu službenika o njihovu predmetu, što je bilo potaknuto brigom službenika za reputaciju institucije. O tome govori i posljednji prikaz.

Slička 12. Početkom ove godine na internetskim stranicama i u službenom listu grada Ludbrega (Ludbreškim novinama), čiji sam stanovnik, pročitao sam informaciju o proširenju Osnovne škole Ludbreg po modelu javno-privatnog partnerstva (JPP) radi uvođenja jednosmjenske nastave. Ono što mi nije bilo jasno jest opterećenje gradskog proračuna tim projektom iako je školstvo u djelokrugu županije, a ne grada. Odlučio sam zatražiti ugovor potpisan s tvrtkom koja izvodi radove kako bih se riješio nedoumica oko financiranja tog projekta.



Prema popisu tijela javne vlasti za 2007. procijenio sam kome se trebam uputiti. Dana 4. travnja 2007. zaputio sam se u tijelo javne vlasti (Grad Ludbreg) i potražio osobu nadležnu za školstvo kako bih dobio uvid u ugovor. Službenica me je ljubazno primila, razmotrila moj problem i dogovorila mi sastanak sa pročelnikom za školstvo Varaždinske županije jer Grad Ludbreg ne posjeduje taj dokument stoga što su poslovi vezani uz školstvo u djelokrugu županije. Dana 5. travnja 2007. godine u devet sati u Varaždinu me je primio pročelnik za školstvo i, nakon što sam ga upoznao sa svojim problemom, uputio me da svoj pisani zahtjev odnesem na urudžbeni odjel u službenu proceduru jer on ne posjeduje taj dokument.

Na urudžbenom odjelu objasnio sam odgovornoj službenici svoj slučaj i zatražio da se napravi službena zabilješka o primitku zahtjeva. No, službenica je samo urudžbirala zahtjev i napravila mi kopiju, uz obrazloženje da se prvi put susreće sa zahtjevom za pristup informaciji i da ne zna kome da ga proslijedi. Istoga sam dana na urudžbenom odjelu Grada Ludbrega predao zahtjev za pristup informaciji o visini mjesečnih primanja gradonačelnika, pročelnika i vijećnika Grada Ludbrega. Odgovorna službenica također mi je, kao i u Varaždinu, samo urudžbirala zahtjev i napravila mi kopiju kao dokaz o primitku.

No, rokovi za odgovore tijela javne vlasti odavno su prošli pa sam 27. travnja 2007. ponovio svoje zahtjeve putem žalbe, budući da nikakvo rješenje nisam dobio ni od jednog od ta dva tijela. Na službenim internetskim stranicama Varaždinske županije pročitao sam da na razini županije postoji službenik za informiranje i da je katalog informacija tog tijela javne vlasti ustrojen pa sam se uputio u Varaždin na nedogovoren sastanak sa službenikom za informiranje kako bih riješio svoje nedoumice.

Službenik za informiranje ljubazno me je primio istoga dana. Nakon što sam mu predao žalbu i kopiju prvotnog zahtjeva, bio je vidno iznenađen jer zahtjev nije došao do njega. Obavio je nekoliko telefonskih poziva i pozvao (očito) niže rangirane službenike da bi ih upitao gdje je taj zahtjev nestao. Istodobno mi se ispričavao zbog kršenja zakonskih rokova. Dotični je službenik 4. travnja 2007. otišao u bolnicu (što nije nikakav razlog, kako je i sam tvrdio, za nepružanje odgovora na moj zahtjev), a moj se zahtjev zagubio. Potom mi je rekao da bi zahtjev, da nisam osobno došao, najvjerojatnije ostao unedogled netaknut pod hrpom ostalih papira. To je očit primjer kako je tako velika odgovornost službenika za informiranje svedena i ograničena na samo jednu osobu i kako zbog njezine odsutnosti implementacija ZPPI-ja dolazi u pitanje.

Nekoliko minuta nakon razgovora druga službenica donijela je moj prvotni zahtjev s objašnjenjem da je bio upućen na krivu adresu, odnosno na krivi odjel, i ist-

odobno mi se ispričavala. Službenik za informiranje potom je napravio službenu zabilježku o mojem zahtjevu i mojoj žalbi, dok je druga službenica (pretpostavljam njegova tajnica) urudžbirala i napravila fotokopiju moje žalbe.

Nakon nekoliko dodatnih telefonskih poziva u vezi s mojim zahtjevom objasnio mi je da ugovor koji sam tražio nije moguće fotokopirati jer je kao autorsko pravo u vlasništvu Hrvatskog instituta za mostove i konstrukcije. No moguć je uvid u njega i to tako da potpišem ugovor o čuvanju povjerljivosti podataka. Nakon toga zamolio sam ga da, kao što sam u zahtjevu i žalbi naveo, sve te informacije dobijem napismeno na navedenu adresu.

Istoga sam dana, 27. travnja 2007. godine, podnio i žalbu Gradu Ludbregu zbog nedobivanja odgovora na svoj zahtjev o visini mjesečnih primanja gradonačelnika, pročelnika i vijećnika. Budući da na internetskim stranicama Grada nije bilo navedeno postoji li službenik za informiranje, a kamoli katalog informacija, upitao sam službenicu na urudžbenom odjelu je li ta dužnost ustrojena na razini Grada. Ona me je uputila drugoj službenici, čija je to navodno dužnost.

Poslije sam saznao da je ta službenica gradonačelnikova tajnica. Naime, navodnu službenicu za informiranje upoznao sam sa svojim slučajem i upozorio na kršenje rokova zbog nepružanja odgovora na zahtjev. Ona mi se tada ispričala i rekla da je moj zahtjev zagubila među papirima i s vremenom na to zaboravila. Uputila me je na urudžbeni odjel, da predam žalbu, i obećala da će odgovoriti dostavljanjem informacije na navedenu adresu. Službenica na urudžbenom odjelu urudžbirala je moju žalbu i napravila mi fotokopiju žalbe kao dokaz, ali službena zabilježka, kao ni pri mojem prvotnom zahtjevu, nije napravljena.

Dana 4. travnja 2007. dobio sam pismeni odgovor Varaždinske županije kako sam i zahtijevao, uz ispriku za kršenje rokova, , s velikim brojem preslika raznoraznih dokumenta koji se tiču mojeg zahtjeva, kao i primjerak ugovora o čuvanju povjerljivosti podataka. Zadovoljan sam odgovorom i uz pomoć priloženih dokumenata (koje inače nisam tražio) riješio sam svoje nedoumice. Važno je napomenuti da za 15-ak listova odgovora nisam morao platiti nikavu naknadu. Nažalost, odgovor od Grada Ludbrega još ni dan-danas nisam dobio. **(Stažić Krunoslav)**

Sličica 13. Upravo mi je bila istekla probna vozačka dozvola koju sam morao produžiti. Službenica na šalteru odbila mi je zahtjev jer nisam imao novu potvrdu sa sistematskog pregleda, iako me je prije toga poslala da uplatim svotu od 35 kuna, koliko košta izrada nove vozačke. Na potvrdi sa sistematskog pregleda piše da vrijedi pet godina pa sam tražio da mi situaciju razjasni njihov službenik za informiranje. Službenica nije znala o čemu govorim, ali budući da sam inzistirao,



razgovarala je s nekim tko je očito znao da bi takva osoba kod njih trebala postojati. Tada me sa šaltera odvela neka gospođa, koja ne samo da mi je uvažila potvrdu sa sistematskog, nego je u pošti tražila povrat novca za mene (onih 35 kuna koje sam uplatio), i uredila sve preko reda.

Drugi slučaj tiče se osobnih isprava. Jednoj prijateljici odbili su dati novu putovnicu jer su na rodnom listu i na osobnoj iskaznici njezino ime i prezime bili različito napisani. Ona ima dva prezimena koja su na jednom od dokumenata bila razdvojeni crticom, a na drugom ne, što je predstavljalo problem. Tražili su je da izvadi novi rodni list, zbog čega bi ona trebala otputovati u Split jer je tamo rođena. Nakon što mi je to ispričala, nazvali smo policijsku upravu i tražili službenika za informiranje. Osoba s kojom smo razgovarali znala je da takva osoba treba postojati, ali me prvo pitala jesmo li iz medija, na što smo odgovorili da nismo. Osoba nam je rekla da dođemo u upravu i da će razmotriti našu situaciju. Kada smo došli, sve su sredili sami u nekoliko minuta, čak i ono što po zakonu baš i ne bi trebali učiniti. U oba slučaja službenici su riješili problem, mislim čak u većoj mjeri od one za koju su ovlašteni! **(Darjan Perić)**

Korištenje ZPPI-ja

Prema izvješćima Središnjeg državnog ureda za upravu vidljiv je pad broja zaprimljenih zahtjeva u tijelima javne vlasti. Tako je 2004. zaprimljeno 19.600 zahtjeva, 2005. 4.499, a 2006. broj je zaprimljenih zahtjeva pao na 4.357.²⁷⁶ Naravno, Vlada je to komentirala sa zadovoljstvom jer "...to je rezultat transparentnosti Vlade i svih tijela vlasti i obveze da informacije stave na svoje web stranice i objave ih u službenim glasilima." (*Vlada zadovoljna provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama*).

Međutim, ostaje otvoreno pitanje uzroka takvog, ipak slabog, odaziva korištenja danim pravom i padu zahtjeva iz godine u godinu. Ako se, primjerice, podaci za 2006. preračunaju s obzirom na broj stanovnika RH, prema SAD-u, ima otprilike 13 puta manje zahtjeva godišnje. Naime, izgleda da svu važnost tog Zakona, koja je istaknuta na temelju više kriterija, praksa dovodi u pitanje. Uzrok, načelno, može biti dvojak. On može biti odraz stanja političke kulture koja nije na dostatnoj razini razvoja da bi prepoznala poželjne učinke toga Zakona. S druge strane, razlog može biti sasvim tehnički, da građani nemaju informaciju o postojanju Zakona, a pogotovo o načinu na koji se njime mogu služiti. Tome zaključku u prilog ide i činjenica da čak ni studenti politologije prije ovog istraživanja nisu

²⁷⁶ V. Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2005. godinu i Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2006. godinu.

imali nikakva preciznija znanja o njemu. Istraživanje provedeno među “običnim” građanima vjerojatno bi bilo još poraznije. Potencijalni dodatni razlog slabog odaziva može biti i manjkavost provedbe koja onda obeshrabruje korisnika na daljnje korištenje, ali i stvara onu ciničnu atmosferu kako je bolje uopće ne imati posla s birokracijom i vlašću.

Iz izvješća Središnjeg ureda za državnu upravu očito je da se Zakonom zapravo najčešće koriste novinari i nevladine organizacije. Novinari se Zakonom služe kako bi došli do određenih informaciji i objavili ih javnosti pa tako posredno osigurali građanima pristup informacijama. Nevladinim organizacijama Zakon služi za promicanje interesa građana i zastupanje građana u zaštiti i ostvarivanju njihovih prava. Tako, primjerice, u PSD-u ističu kako im je ZPPI osigurao snažno sredstvo u slučajevima zaštite građana od korupcije. Stoga, ako malo optimističnije razmislimo, možemo zaključiti da je taj instrument, iako se građani zapravo pojedinačno baš i ne služe mogućnošću dobivanja informacije na zahtjev, postao važan upravo za zaštitu njihovih građanskih i ljudskih prava, posredno djelovanjem novinara i organizacija civilnog društva, dviju skupina aktera ključnih za razvoj demokracije u Hrvatskoj.²⁷⁷

²⁷⁷ Napisala Maja Horvat.



06

**ZAKLJUČAK
NALAZI O ZAKONU O PRAVU
NA PRISTUP INFORMACIJAMA U RH**



Jamčenje prava na pristup informacijama od javnog značenja u demokratskom sustavu zasniva se na ideji da je vlast javna stvar i da je informacija od javnog značenja javno dobro. Ipak, trend postavljanja zasebne zakonske regulative za osiguravanje toga prava značajnije se razvija tek u drugoj polovici 20. stoljeća, posebice nakon 1990. kada se trend širi i na postkomunističke zemlje. Zakonska regulacija prava na pristup informacijama u Hrvatskoj je na snazi tek nekoliko godina, no time Hrvatska ne odskače odviše od svjetskih trendova.

Zakon o pravu na pristup informacijama nije moguće klasificirati kao dio samo jedne pridjevske politike. S obzirom na to da on zapravo čini široku orijentaciju vlasti, možemo ga promatrati kao podlogu/bazu za mnoge pridjevske politike, ali i općenito kao načelo kojim se treba voditi pri kreiranju svih javnih politika u demokratskom sustavu. Stoga se ZPPI može promatrati u sklopu triju interpretativnih okvira, kroz koje se argumentira zašto je takav zakon potreban, odnosno koje se javne probleme njime treba riješiti. S obzirom na to da Ustav RH jamči PPI samo novinarima, do faze odlučivanja u prva dva interpretativna okvira kao kratkoročni cilj postavljeno je donošenje ZPPI-ja kao dodatne zakonske regulative kojom se osigurava PPI.

Okvirom **ljudsko pravo** ističe se kako je PPI univerzalno ljudsko pravo koje se mora jamčiti svakom čovjeku neovisno o tome je li riječ o državljaninu ili ne, o onome koji plaća poreze ili o neplatiši. Hrvatska treba dosegnuti međunarodne standarde u zaštiti ljudskih prava, među kojima je i PPI koji se shvaća kao svojevrsan politički kriterij za pripadnost krugu razvijenih demokracija. Na PPI se gleda kao na bit demokracije (jer samo informirani građanin može vršiti slobodne izbore) i kao na indikator konsolidacije demokracije za zemlje u tranziciji. U sklopu toga okvira dugoročni je cilj osigurati PPI građanima izravno (ne samo kroz medije) u svrhu slobodnog izbora u političkom i svakodnevnom životu. Kroz okvir **informacijska politika** ističe se kako je informacija osnovni resurs informacijskog društva, a u RH pristup informacijama od javnog je značenja zajamčen samo novinarima. Dugoročni je cilj unutar tog okvira razvoj informacijske politike i stvaranje informacijskog društva u RH.

Okvir **reforma javne uprave** usko je vezan uz prvi okvir jer je riječ o shvaćanju PPI-ja u širem i užem smislu – kao o biti demokracije i načelu funkcioniranja demokracije. Potreba za zakonskom regulacijom PPI-ja u tom okviru argumentira se kroz dva osnovna aspekta. S jedne strane, kroz zakonsku regulaciju PPI-ja građani dobivaju mehanizam kontrole nad vlašću / javnom upravom (kako država traži njihov novac), na što imaju pravo kao porezni obveznici. S druge strane, kroz navedeni mehanizam osigurava se transparentno, a time i efikasnije i efektivnije funkcioniranje javne uprave koja je zatim i odgovorna građanima. Taj okvir ima



dva podokvira koje je moguće razmatrati kao normativni i empirijski aspekt okvira. ZPPI je izravno povezan s načelom transparentnosti, vrlo značajnim principom unutar konceptata **dobrog upravljanja i europskog upravnog prostora**. Također, ZPPI, kroz uspostavljanje transparentnosti, izravno onemogućuje uvjete koji pogoduju korupciji i time čini značajan dio **antikorupcijske politike**. Unutar tog okvira definicija problema postavljena je nešto specifičnije – RH ne zadovoljava standarde funkcioniranja javne uprave za članstvo u EU-u, odnosno postoji visoka razina korupcije u hrvatskoj javnoj upravi. Zato je ZPPI-jem potrebno stvoriti dodatni mehanizam za osiguravanje transparentnosti funkcioniranja javne uprave, odnosno onemogućiti uvjete koji pogoduju korupciji. Dugoročni je cilj osigurati višu razinu efikasnosti, efektivnosti i odgovornosti javne uprave i osigurati kontrolu javne uprave od strane građana.

Uz sadržaje interpretativnih okvira kroz koje je moguće razumjeti značenje ZPPI-ja, bitno je i na koji ih način upotrebljavaju akteri koji sudjeluju u procesu. U *policy* procesu vezanom uz ZPPI do faze odlučivanja dominantan tip aktera bile su nevladine organizacije. Značajnu ulogu odigrali su i saborski zastupnici (pa preko njih neizravno i političke stranke). Vlada, najčešće dominantan akter u kreiranju javnih politika, u ZPPI se uključila naknadno, krajem faze formulacije. Eksperti, kao zasebni tipa aktera, bili su prisutni u procesu, no ne u dovoljnoj mjeri. Međunarodni akteri također su imali određeni utjecaj, ali više neizravan (jer je ZPPI dio međunarodnih demokratskih standarda i neizravan preduvjet za članstvo u EU). Pojedince (građane) i medije može se odrediti kao marginalne aktere u procesu. Nakon donošenja Zakona, pri njegovoj implementaciji, izvršna vlast, odnosno njezina pojedina tijela, imaju ključnu ulogu, no i pojedini NVO-i ostaju u procesu kroz monitoriranje i evaluaciju. U tom dijelu *policy* procesa i sudovi također postaju akteri, ali sudska praksa na temelju ZPPI-ja još uvijek je skromna.

Dakle, Hrvatska je dobila ZPPI pretežito zbog aktivnosti NVO-a te njihove suradnje i lobiranja kod političara u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, prema čemu ih je moguće podijeliti u dvije zasebne mreže. Koalicija NVO-a (u kojoj su dominirali TIH i HHO) preko svojeg istaknutog člana Josipa Kregara uspjela je uspostaviti neformalne veze s pojedinim ministrima u Vladi koji su članovi SDP-a, najveće stranke tadašnje vladajuće koalicije. S druge strane, nevladina organizacija PSD i formalno je potpisala ugovor o suradnji sa saborskim zastupnicima manjih parlamentarnih stranaka, i vladajućih i opozicijskih (DC, HSLs, IDS, Libra, LS, HSP). Jedino je Jozo Radoš, najistaknutiji saborski zastupnik u procesu, surađivao s oba strana. Među dvjema navedenim mrežama do donošenja Zakona došlo je do određenog tihog sukoba, no on nije bio značajnije prisutan u javnoj raspravi, niti je u bilo kojem dijelu procesa bitnije utjecao na tijek događanja. S obzirom na

to da se političari, ni iz zakonodavne ni iz izvršne vlasti, nisu oko pitanja donošenja ZPPI-ja strogo podijelili na vladajuću i opozicijsku skupinu, i s obzirom na to da, što je još i važnije, u procesu nisu sudjelovali najmoćniji i u javnosti najpoznatiji članovi političke elite (jer ZPPI očito ne pripada među stranačke prioritete), u tom tipu aktera nije došlo do konflikta. Među dvjema linijama NVO-a, prema iskazima njihovih članova, postojala je određena konkurencija oko prvenstva nad temom. No, iako je PSD prestao sudjelovati u fazi odlučivanja, a danas u zagovaranju efikasnije implementacije ZPPI-ja iz Koalicije NVO-a dominira GONG, a ne više TIH i HHO, ne može se reći da bilo koji od navedenih NVO-a nije dao doprinos procesu, niti da je njihov sukob u procesu bio značajniji od suradnje.

Faza postavljanja PPPI-ja na dnevni red može se okarakterizirati kao izvanjska inicijacija. Naime, inicijativa je došla iz društva, odnosno od strane neformalnih aktera, među kojima su dominirale nevladine organizacije. Također, problem koji se Zakonom teži riješiti tiče se cijeloga društva, a ne neke manje skupine, što (barem potencijalno) potiče široku javnu potporu za njegovo rješavanje. Može se reći da su akteri problem definirali upotrebom dvaju interpretativnih okvira – **ljudskog prava i reforme javne uprave**, ali se pretežito oslanjaju na drugi. No s obzirom na to da su ta dva okvira usko povezana te da se mogu pojasniti i kao dvije razine istog argumentacijskog sklopa, možda je bolje obrazloženje to da su zainteresirani akteri procijenili da je politički kontekst takav da ideološke priče više nisu prihvatljive, i da je argumentacija vezana uz funkcioniranje sustava bliža trenutačnom shvaćanju prioriteta od strane elita i javnosti.

Značajno je istaknuti da potreba za ZPPI-jem ni u jednom trenutku i ni od jednog aktera nije bila argumentirana kroz okvir **informacijske politike**. Nitko od aktera koji bi prema svojem profilu trebali/mogli biti zainteresirani za kreiranje informacijskog društva u RH (poput, primjerice, Vladina Ureda za e-Hrvatsku) nije sudjelovao u procesu. Stoga ostaju otvorenima pitanja poput onoga bi li implementacija ZPPI-ja bila efikasnija kada bi se u sklopu informacijske politike više pozornosti posvećivalo IKT opremljenosti hrvatske uprave.

Za fazu formulacije karakteristično je smanjenje broja aktera. Iako su NVO-i i dalje imali utjecaja, jer su uspjeli zadobiti pozornost određenih saborskih zastupnika, kojima su bili savjetnici u izradi zakonskih prijedloga i amandmana, njihov utjecaj na kreiranje te javne politike postaje neizravan. S druge strane, iako se Vlada naknadno uključuje u proces, njezin utjecaj značajno raste. Kako je do faze odlučivanja kratkoročni cilj određen kao potreba donošenja zasebne zakonske regulative PPI-ja, alternative rješenja činili su različiti prijedlozi zakonskog teksta, a eksperte, inače ključne aktere faze formulacije, pretežito čine pravnici. Postojala su tri prijedloga Zakona – Vladin, zatim prijedlog Joze Radoša, te onaj Koalicije



NVO-a, od kojih su dva (Vladin i Radošev) ušli i u saborsku proceduru. Vladin prijedlog, koji je ujedno bio i konačan, u saborsku proceduru stigao je tek 20 dana prije izglasavanja Zakona. Među predloženim zakonskim tekstovima postoje određene razlike – i Radošev tekst i onaj Koalicije NVO-a uglavnom sadržavaju pravna načela čije nepostojanje u konačnom prijedlogu čini okosnicu kasnijih kritika ZPPI-ja, no zanimljivo je napomenuti da su zakonski prijedlozi Vlade i Koalicije NVO-a vrlo slični. Tim više što je način izrade Vladina zakonskog prijedloga ostao nepoznanicom. Prijedlog Koalicije NVO-a izradili su pravnici TIH-a, dok je Radoš svoj prijedlog izradio sam, iako nije pravnik po struci. Način izrade navedena tri prijedloga oslikava značenje sudjelovanja eksperata u formulaciji PPPI-ja. Kada je Vlada uputila konačni prijedlog zakona u Sabor kroz hitnu proceduru, Jozo Radoš povukao je svoj prijedlog.

Faza formulacije PPPI-ja može se okarakterizirati kao kreativni tip formulacije. Naime, ZPPI se potencijalno odnosi na više problema koji nisu bili jasno razgraničeni. S druge strane, razina informiranosti o stanju problema također je niska. Osim gotovo neznatnog sudjelovanje pravnika u oblikovanju alternativa, drugi tipovi eksperata, koji bi trebali provesti istraživanja dijagnoze stanja (primjerice, stvarnih potreba ciljane skupine ili uvjeta funkcioniranja birokracije zadužene za provedbu), uopće nisu sudjelovali u procesu. Gotovo svi oblici evaluacije prije donošenja zakona izostali su. Uz to što se u kreiranju javnih politika u RH fazi formulacije vrlo često pridaje iznimno malo pozornosti i vremena, u slučaju ZPPI-ja zakonski su prijedlozi vrlo velikim dijelom nastali prema predlošcima iz inozemstva, odnosno kao rezultat transfera politika, što donekle umanjuje prostor za domaće promišljanje alternativa, odnosno formulaciju.

Republika Hrvatska usvojila je Zakon o pravu na pristup informacijama na saborskoj sjednici održanoj 15. listopada 2003, posljednjoj saborskoj sjednici zastupničkog mandata 2000–2003, mjesec dana prije parlamentarnih izbora, kroz hitnu proceduru zbog usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a. Vladin zakonski prijedlog prihvaćen je većinom glasova – 76 “za” i pet suzdržanih. Manjkavosti koje se mogu uočiti iz samog zakonskog teksta jesu nepostojanje nekih značajnih pravnih načela poput načela razmjernosti, testa javnog interesa, načela opširnosti i pravodobnosti informacija, određene manjkavosti žalbenog postupka i nepostojanje institucije Povjerenika za informacije. Također, značajan je nedostatak i nedovoljna normativna razrađenost izrazito važnog instituta redovitog objavljivanja informacija. No, implementacijom ZPPI-ja pokazuju se i mnogi drugi, još značajniji nedostaci.

ZPPI je predvidio dva *policy* instrumenta – institut redovitog objavljivanja informacija i pružanje informacije ovlašteniku koji je usmeno ili pismeno podnio

zahtjev. Oba instrumenta predviđaju visoku razinu državne intervencije i mogu se okarakterizirati kao javna usluga. S obzirom na to da je pri donošenju Zakona isticana potreba reforme javne uprave, relevantnost odabranih instrumenata za stvaranje otvorene javne uprave neupitna je. Međutim, s obzirom na to da kreiranje ZPPI-ja nije uključivalo analizu konteksta u kojem će se ZPPI provoditi, u odabiru instrumenta, kao i mehanizama provedbe tih instrumenata (popisa tijela javne vlasti, službenika za informiranje, kataloga informacija, upisnika o zahtjevima), nije se vodilo mnogo računa o problemima u organizaciji administracije i o potrebnim resursima za primjenu Zakona. Javni službenici u pravilu nisu bili spremni za provedbu Zakona, a u kreiranju Zakona nisu bile predviđene mjere za stvaranje povoljne atmosfere za provedbu, kao što je edukacija i poticanje službenika na odgovaranje na zahtjeve koji proizlaze iz ZPPI-ja.

S druge strane, s obzirom na to da se dugoročni cilj ZPPI-ja odnosi na osiguravanje prava na pristup informacijama fizičkim i pravnim osobama, uz osiguravanje provođenja ZPPI-ja, u odabiru instrumenata bilo je potrebno voditi računa o potrebama korisnika i poticanju korištenja prava na pristup informacijama. Međutim, odabrani *policy* instrumenti nedovoljno obuhvaćaju same korisnike Zakona, građane, i vidljivo je nepostojanje instrumenta informiranja i uvjeravanja. ZPPI-jem su stvorene nove javne usluge za građane, no u trenutku donošenja, kao i u samom provođenju, nije mnogo učinjeno kako bi se građani upoznali s novom uslugom. Do sada nije provedena ni jedna službena informativna kampanja i edukacija građana o PPI-ju. Zadaću informiranja i usmjeravanja korisnika PPI-ja djelomično su preuzele nevladine organizacije, koje uz ograničene kapacitete periodično provode informativne kampanje i edukaciju građana.

U donošenju i provedbi ZPPI-ja potrebno je voditi računa i o usklađenosti (koherentnosti) PPI-ja s drugim srodnim politikama. ZPPI-jem se proširuje Ustavom medijima zajamčeno pravo pristupa informacijama i dopunjavaju se zakonodavni paketi o javnosti postupanja, antikorupcijskom djelovanju i sigurnosnoj politici. Od spomenutih zakonodavnih paketa iznimno je važno osigurati usklađenost ZPPI-ja sa Zakonom o tajnosti podataka, Zakonom o sustavu informacijske sigurnosti i Zakonom o zaštiti osobnih podataka, jer postoji opasnost od derogacije ZPPI-ja njihovim odredbama. Usprkos toj opasnosti ZPPI nije osigurao dva bitna mehanizama – načelo razmjernosti i test javnog interesa, pomoću kojih se tijelima javne vlasti postavljaju dodatne prepreke u primjeni izuzetaka od PPI-ja i svojevrzne smjernice za diskrecijsku primjenu izuzetaka. Važnost načela razmjernosti i testa javnog interesa posebice dolaze do izražaja u provedbi u srpnju 2007. usvojenog Zakona o tajnosti podataka u kojem je, usprkos poboljšanju odredbi o određenju tajnosti podataka, sadržaj stupnjeva tajnosti još uvijek široko propisan, što znači



da ga je moguće zloupotrebjavati. Konačno, Zakon nije predvidio uspostavljanje institucije Povjerenika za informacije koji bi dodatno osiguravao PPI.

Tijela javne vlasti provode ZPPI od 2004. godine, a važnu ulogu u koordinaciji provedbe ima izvršno tijelo, Središnji državni ured za upravu, koji nadzire i potiče provedbu na središnjoj i lokanoj razini. Uspješnost provedbe ipak ponajviše ovisi o svakom pojedinom tijelu javne vlasti, kojemu je dužnost primjenjivati dva osnovna instrumenata ZPPI-ja i osigurati preduvjete za primjenu tih mehanizama. U četiri godine provođenja ZPPI-ja kao glavni problemi provedbe pokazali su se nerealna procjena financijskih troškova, kašnjenja u donošenju provedbenih propisa, nedostatak pozornosti usmjerene na razvoj ljudskih resursa, preklapanje koordinacije i nadzora te nerazrađeni monitoring.

Negativan utjecaj na uspješnost provedbe Zakona u tijelima javne vlasti svakako je imalo kašnjenje u donošenju provedbenih akata poput Popisa tijela javne vlasti za 2004, koji je donesen s gotovo deset mjeseci zakašnjenja, te Pravilnika o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog Upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama, koji je kasnio pet mjeseci. Ozbiljnija provedba odredbi Zakona za koje nije bio specificiran rok bila je potaknuta upućivanjem Zaključka Vlade u listopadu 2004. Njime su, na prijedlog Središnjeg državnog ureda za upravu, zadužena tijela javne vlasti da imenuju službenike za informiranje i ustroje kataloga informacija.

Također, pokazalo se da uspješnost u provođenju ZPPI-ja uvelike ovisi o mjeri u kojoj su se u tijelima javne vlasti osigurali preduvjeti za provedbu, kao što su popisi tijela javne vlasti, službenici za informacije, katalogi informacija i upisnici za zahtjeve. Sve to zahtijeva sredstva od tijela javne vlasti, a pri tome treba računati i na dodatna izdvajanja koja su neophodna za dobru primjenu Zakona i za njegovu djelotvornost: sustavno obrazovanje službenika, dostupnost kataloga informacija na mnogim mjestima besplatno za ljude koji se ne služe internetom ili nemaju pristup internetu, upoznavanje građana s njihovim zakonskim pravom, odnosno promocija Zakona u široj javnosti i tijekom duljeg vremena. Velika prepreka za uspješnu provedbu ZPPI-ja postavljena je time što Zakonom nisu predviđena nikakva sredstva za njegovu implementaciju.

Provedbu otežava to što službenici za informiranje još uvijek nisu imenovani u svim tijelima javne vlasti, a u tijelima u kojima su imenovani nije definiran opis njihova posla, potrebna stručna sprema i satnica. Uz to, još uvijek nije u svim tijelima javne vlasti ustrojen ni dan građanima na uvid katalog informacija sa sistematiziranim pregledom informacija u njihovom djelokrugu. Konkretno broj do sada imenovanih službenika za informiranje i ustrojnih kataloga informacija

nije nigdje objavljen, a jedini podatak o tome nalazi se u Izvješću o provedbi za 2005. godinu, u kojem Središnji ured izvještava da je 70 posto tijela javne vlasti osiguralo ta dva važna mehanizma.

Glede popisa tijela javne vlasti vidljive su nedosljednosti i nejasni kriteriji u uvrštavanju tijela javne vlasti na popis. Tako se ne može razumjeti obrazac po kojemu određena tijela jedne godine jesu, a sljedeće nisu na popisu. Također je nejasno po kojim kriterijima jedna tvrtka u državnom vlasništvu, primjerice Hrvatske željeznice, jest, a druga, primjerice Hrvatska elektroprivreda, nije na popisu.

Važan faktor u provedbi ZPPI-ja predstavlja ljudski faktor, točnije službenici koji svakodnevno provode ZPPI, a posebice službenici za informiranje u čijem je djelokrugu provođenje radnji za ostvarivanje instrumenata ZPPI-ja u pojedinom tijelu javne vlasti. Nakon četiri godine provođenja ZPPI-ja vidljiva je potreba edukacije službenika o PPI-ju. I dalje dolazi do situacija u kojima građani osobno idu u tijelo javne vlasti uputiti zahtjev za informacijama, a službenici uopće nisu informirani o Zakonu. Jedini je način za prevenciju neinformiranosti službenika edukacija o PPI-ju, ali i pružanje poticaja za otvoreniji pristup građanima. Središnji ured, u suradnji s nevladinim organizacijama, provodi edukaciju službenika za informiranje, no u tu edukaciju nisu uključeni svi službenici za informiranje, kao ni drugi službenici koji svakodnevno dolaze u kontakt s građanima.

Dodatno je problematična djelotvornost Središnjeg državnog ureda za upravu u nadziranju provedbe ZPPI-ja, jer Ured nema konkretno razrađene ovlasti nadzora rada tijela javnih vlasti u provođenju Zakona i ne raspolaže jasnim sankcijama za nedostavljanje potpunih izvješća od strane tijela javne vlasti. Izvješće Ureda o cjelokupnoj provedbi ZPPI-ja temelji se na izvješćima svakog pojedinog tijela, što iziskuje velike napore u objedinjavanju evidencije o provedbi, kao i u osiguravanju vjerodostojnosti podataka o kojima se izvještava. Naime, izvješća Središnjeg državnog ureda o provedbi Zakona uvelike se razlikuju od nezavisnih istraživanja i praćenja koje provode nevladine organizacije, poput HHO-a i GONG-a. Razlog je tome činjenica da u službenom monitoringu provedbe ZPPI-ja ne postoje unaprijed razrađeni kriteriji i pokazatelji provedbe, a kvantitativni se podaci prenatlažavaju iako su parcijalni.

Što se tiče nadzora, posebno je problematično uređenje prema kojemu je uloga Središnjeg ureda u provedbi dvostruka. Ured je istodobno tijelo koje provodi Zakon i tijelo koje koordinira i nadzire rad drugih tijela u njegovu provođenju. Da bi se osiguralo kvalitetnije pružanje i objavljivanje informacija, potrebno je pojačati nadzor nad cjelokupnom provedbom Zakona i osnažiti ulogu matičnih saborskih



odbora u nadzoru primjene, te dopunama Zakona uvesti instituciju povjerenika za informiranje koji bi osiguravao nezavisan nadzor primjene. Može se reći da se nad pružanjem informacija na zahtjev ovlaštenika ipak provodi službeni nadzor kroz Upisnike, o čemu izvještava Središnji ured. S druge strane, obveza objavljivanja informacija, koja je iznimno važna za djelotvornost osiguravanja pristupa informacijama, ne podliježe nikakvom sustavnom praćenju – ne kontrolira se objavljuju li tijela javne vlasti informacije i na koji način to čine. U službenim izvještajima Središnjeg državnog ureda za upravu nadzoru tog instrumenta od pedesetak stranica pripada tek redak ili dva.

Ipak, iz usporedbe analiza internetskih stranica tijela javne vlasti iz 2005. i 2007. vidljiv je trend poboljšanja u primjeni instituta objavljivanja informacija. Tako veći broj tijela javne vlasti ima internetsku stranicu, veći broj njih redovito ažurira informacije i objavljuje ih unutar zakonskog roka, veći broj ima objavljen katalog informacija i kontaktne podatke službenika za informiranje. Ipak, postoji još veliki prostor za poboljšanje, posebno u kategorijama sudjelovanja građana i objavljivanju životopisa zaposlenika, natječaja, financijskih izvješća te nacрта pravilnika i zakona.

Zaključno, u provedbi instrumenta pružanja informacija na zahtjev postoji razlika u postupanju pojedinih tijela javne vlasti u primjeni odredbi ZPPI-ja, neovisno o tome je li riječ o središnjoj ili lokalnoj razini. U tijelima u kojima se njeguje otvorenost i komunikacija s građanima te postoji razvijen sustav arhiviranja, kao i prezentiranja informacija građanima, usluga primanja i rješavanja zahtjeva za informacijama integrirala se u postojeće pakete usluga. S druge strane, u tijelima u kojima se još nije napustila kultura tajnosti i u kojima se ne njeguje odnos s građanima, ZPPI-jem se uvodi promjena koja zahtjeva velike pomake, ne samo u djelatnostima, već i u kulturi rada. U terenskom istraživanju za djelotvorno pružanje usluge zaprimanja i odgovaranja na zahtjev za informacijama pokazali su se značajnima sljedeći faktori: prevencija šutnje administracije, informiranost i susretljivost službenika koji zaprimaju zahtjeve, motiviranost i educiranost službenika za kvalitetno i pravodobno odgovaranje na zahtjeve, umreženost službenika za informiranje s ostalim službenicima i pristup službenika izvorima informacijama. Također, ključnu ulogu u ZPPI-ju, uz napore tijela javne vlasti, imaju i napori koje poduzimaju sami građani u ostvarivanju prava na pristup informacijama jer informiranost tražitelja uvelike utječe na sudbinu zahtjeva za informacijama.

KLJUČNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE IMPLEMENTACIJE ZPPI-JA

- Dopuniti i poboljšati ZPPI (uvesti načelo razmjernosti i testa javnog interesa),
- Uvesti instituciju Povjerenika za informacije,
- Predvidjeti i osigurati proračunska sredstva za provedbu Zakona,
- Odrediti jasne i konzistentne kriterije za uvrštavanje tijela na Popis tijela javne vlasti,
- Imenovati službenike za informiranje u svim tijelima javne vlasti,
- Definirati opis posla službenika za informiranje, njihovu stručnu spremu i satnicu,
- Ustrojiti kataloge informacija u svim tijelima javne vlasti,
- Educirati i motivirati službenike u tijelima javne vlasti za primjenu ZPPI-ja (ne samo službenike za informiranje),
- Provoditi informativne kampanje u svrhu edukacije građana o PPI-ju,
- Osigurati tehničke preduvjete za kvalitetno i sustavno arhiviranje informacija,
- Odvojiti koordinaciju od nadzora ZPPI-ja,
- Pojačati nadzor nad provedbom (posebno redovitog objavljivanja informacija),
- Osigurati sustavnu evidenciju pojedinačnih zahtjeva za informacijama (upisnici),
- Postaviti kriterije za ocjenu uspješnosti provedbe u izvještavanju.







KNJIGE I ČLANCI

1. Bagić, Aida i grupa autora (2002). *S evaluacijom na TI!: evaluacijski priručnik za civilne inicijative*. Sarajevo: Quaker Peace and Social Witness.
2. Bickers, Kenneth N. i Williams, John T. (2001). *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin.
3. Birkland, Thomas A. (2001). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
4. Bobrow, Davis B. (1977). "The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives". *American Journal of Political Science*. XXI(2): 415–433.
5. Castells, Manuel (2000). *Uspon umreženog društva*. Zagreb: Golden marketing.
6. Colebatch, Hal K. (2005). "Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa". *Anali Hrvatskog politološkog društva 2004*. I: 3–19.
7. Colebatch, Hal K. (2006a). "Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi". *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005*. II: 7–22.
8. Colebatch, Hal K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
9. Colebatch, Hal K., ur. (2006b). *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham, Md.: Lexington Books/Rowman & Littlefield.
10. Dolowitz, David P. i David Marsh (2000). "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making". *Governance* 13(1): 5–24.
11. Dunn, William N. (1993). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
12. Fisher, Frank (2006). "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". U: Fischer, Frank, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, ed. "Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods". Boca Raton: Taylor and Francis, CRC Press.



13. Franc, Renata i Vlado Šakić (2006). *Javno mnijenje: stavovi javnosti o nevladinim organizacijama 2006*. Zagreb: Academy for Educational Development.
14. Gordon, Ian, Janet Lewis i Ken Young (1993). "Perspectives on Policy Analysis". U: Hill, Michael J., ur. *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester / Wheatsheaf. 5–9.
15. Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika. Policy-analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
16. Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
17. Häberle, Peter (2002). *Ustavna država*. Zagreb: Politička kultura.
18. Hague, H., M. Harrop i S. Breslin (2001). *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
19. Heidenheimer, A. J. (1986). "Politics, Policy and Police as Concepts in English and Continental Language: An Attempt to Explain Divergences". *Rewiev of Politics*. (48): 3–30.
20. Howlett, Michael i M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
21. James, Tina, ur. *An Information Policy Handbook for Southern Africa*. www.idrc.ca/en/ev-11402-201-1-DO_TOPIC.html. pristupljeno: ožujak 2007.
22. Jenkins, Bill (1993). "Policy Analysis: Models and Approaches". u: Hill, Michael J., ur. *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester / Wheatsheaf. 30–38.
23. Lasswell, Harold D. (1987). "Policy orijentacija". *Politička misao*. 19(3): 57–69.
24. Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choise". *Public Administration Review*. 32(4): 298–310.
25. McLean, Iain (1997). *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
26. Miošić-Lisjak, Nives (2007). "Koliko je 'dobre vladavine' u hrvatskoj e-vladavini?". *Anali Hrvatskog politološkog društva 2006*. III: 369–401.
27. Ostrom, Vincent i Elinor (1977). "Public Goods and Public Choices". U: E.S.Savas, ur. *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder: Westview Press.
28. Parsons, Wayne (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

29. Perko Šeparović, Inge (2006). *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
30. Petak, Zdravko (2006). "Europeanization and Policy-making in the National Context: The Work of Policy in Croatia". *Croatian Political Science Review*. 43(2): 61–75.
31. Petak, Zdravko, Petek, Ana i Kekez, Anka ur. (2006): *Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj. Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: DIM.
32. Rochefort, David A. i Roger W. Cobb, ur. (1994). *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
33. Sabatier, Paul A., ur. (1999.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
34. Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation*. Prentice Hall: Upper Saddle River.

DOKUMENTI

1. *Amandmani na Konačni prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama. P.Z.E. 831* (9. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Klub zastupnika IDS-a.
2. *Amandmani na Konačni prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama. P.Z.E. 831* (10. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Klub zastupnika LIBRE.
3. *EC White Paper on Governance*. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index/_en.htm. pristupljeno: svibanj 2007.
4. *Evaluation in the European Commission. A guide to the evaluation procedures and structures currently operational in the Commission's external co-operation programmes*. http://europa.eu.int/comm/e...aid/evaluation/methods/guidelines_en.pdf pristupljeno: travanj 2007.
5. *Iskustva i pogledi na Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj* (27. rujna 2004). Zagreb: Hrvatski sabor – Klub zastupnika LIBRE.



6. *Izmjena Popisa tijela javne vlasti za 2005. godinu. Narodne novine: 114/05.*
7. *Izvešće o Prijedlogu zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831 (7. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za zakonodavstvo.*
8. *Izvešće s rasprave o Prijedlogu zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831. (9. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav.*
9. *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2006. godinu. www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2007/220_sjednica_vlade_republike_hrvatske. pristupljeno: ožujak 2007.*
10. *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti za 2005. godinu. www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2006/145_sjednica_vlade_republike_hrvatske. pristupljeno: veljača 2007.*
11. *Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu. www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2005/71_sjednica_vlade_republike_hrvatske_vukovar. pristupljeno: veljača 2007.*
12. *Izvešće s rasprave o Izvešću o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu (17. svibnja 2005). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav.*
13. *Izvešće s rasprave o Izvešću o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2004. godinu (25. svibnja 2005). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za informiranje, informatizaciju i medije.*
14. *Katalog informacija. Središnji državni ured za upravu. www.uprava.hr/katalog_informacija_4_sijecnja.pdf. pristupljeno: veljača 2007.*
15. *Konačni prijedlog Zakona o informacijskoj sigurnosti. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=14795>. pristupljeno: srpanj 2007.*
16. *Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.–2008. Narodne novine: 39/06.*
17. *Nacionalni program za borbu protiv korupcije s Akcijskim planom za borbu protiv korupcije. Narodne novine: 34/02.*
18. *Odluka o ustrojavanju Kataloga informacija Središnjeg državnog ureda za upravu. www.uprava.hr/odluka_katalog_informacija_4_sijecnja.pdf. pristupljeno: veljača 2007.*
19. *Popis tijela javne vlasti za 2007. godinu. Narodne novine: 11/07.*

20. *Popis tijela javne vlasti za 2006. godinu. Narodne novine: 18/06.*
21. *Popis tijela javne vlasti za 2005. godinu. Narodne novine: 39/05.*
22. *Popis tijela javne vlast. Narodne novine: 149/04.*
23. *Presuda Upravnog suda u upravnom sporu tužiteljice Jelene Berković (16. lipnja 2005). Zagreb: Upravni sud Republike Hrvatske.*
24. *Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Narodne novine: 137/04.*
25. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona – amandmani Vlade (10. listopada 2003). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.*
26. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona (26. rujna 2003). Zagreb: Hrvatski sabor.*
27. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama, s Konačnim prijedlogom zakona, P.Z.E. br. 831. Izvješće s rasprave (7. listopada 2003). Zagreb: Hrvatski sabor – Odbor za europske integracije.*
28. *Prijedlog zakona o pravu na pristup informacijama zastupnika Joze Radoša (10. lipnja 2003). Zagreb: Hrvatski sabor.*
29. *Prijedlog zakona o sustavu informacijske sigurnosti. www.sabor.hr/fgs.axd?id=3687. pristupljeno: travanj 2007.*
30. *Prijedlog Zakona o tajnosti podataka. www.sabor.hr/Default.aspx?art=9421&sec=1031. pristupljeno: svibanj 2007.*
31. *Radni dokument Komisije Europskih zajednica. Hrvatska. Izvješće o napretku Hrvatske za 2006. godinu. http://www.delhrv.cec.eu.int/uploads/dokumenti/ff31d5119d8461dbfc4128052fff46aa.pdf. pristupljeno: travanj 2007.*
32. *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. www.mvpei.hr/ei/download/2002/07/05/SSP_bez_dodataka.pdf. pristupljeno: travanj 2007.*
33. *Ustav Republike Hrvatske. Narodne novine: 41/01.*
34. *Zakon o informacijskoj sigurnosti. Narodne novine: 79/07.*
35. *Zakon o općem upravnom postupku. Narodne novine: 53/91 i 103/96.*
36. *Zakon o pravu na pristup informacijama. Narodne novine: 172/03.*
37. *Zakon o upravnim sporovima. Narodne novine: 53/91, 9/92 i 77/92.*
38. *Zakon o slobodnom pristupu inforamcijama Crne Gore. http://mans.cg.yu/FAI/zakoni/Zakon_o_SPI.pdf. pristupljeno: travanj 2007.*
39. *Zakon o zaštiti osobnih podataka. Narodne novine: 103/03.*
40. *Zakon o tajnosti podataka. Narodne novine: 79/07.*



41. *Zapisnik tridesetsedme sjednice Hrvatskog sabora održane 24, 25, 26, 29. i 30. rujna i 1, 2, 3, 7, 9, 10, 15, 16. i 17. listopada 2003.* http://hidra.srce.hr/arhiva/8/8/www.sabor.hr/Download/2003/11/18/zapisnik_37._sjednice.pdf. pristupljeno: svibanj 2007.
42. *Zastupničko pitanje Gradskom poglavarstvu Grada Zagreba, zastupnika u Gradskoj skupštini Grada Zagreba Joze Radoša* (9. rujna 2005). Zagreb: Gradsko poglavarstvo Grada Zagreba.
43. *Zastupničko pitanje Joze Radoša, u vezi s provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama – odgovor Vlade* (2. studenoga 2004). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
44. *Zastupničko pitanje Vladi Republike Hrvatske zastupnika Joze Radoša* (3. rujna 2004). Zagreb: Hrvatski sabor.

PUBLIKACIJE I OSTALI MATERIJALI NEVLADINIH ORGANIZACIJA

1. *Amandmani na prijedlog Zakona o pravu na pristup informacijama. Dopis HHO-a Klubu zastupnika LIBRE u Hrvatskom saboru.* Zagreb: 3. listopada 2003.
2. *A Model of Freedom of Information Law by Article 19.* <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoiaw.pdf>. pristupljeno: ožujak 2007.
3. *Antikorupcijski program Partnerstva za društveni razvoj. Brošura.* Zagreb: PSD.
4. *Briefing Regarding the Elaboration of a Council of Europe Treaty on Access to Official Documents. By Article 19, Open Society Justice Initiative and Access Info Europe.* <http://www.article19.org/pdfs/analysis/council-of-europe-foi-06.pdf>. Pristupljeno: ožujak 2007.
5. *Deklaracija “Javnost ima pravo znati”.* www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/deklaracijaaaccess.pdf. pristupljeno: veljača 2007.
6. *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Records Laws.* www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf. pristupljeno: ožujak 2007.

7. *Godišnje izvješće o radu Transparency Internationala Hrvatska – po mjesecima*. <http://www.transparency.hr/dokumenti/izvjescje2003/izvjestaj2003.pdf>. Pristupljeno: svibanj 2007.
8. *Istraživanje GONG-a o implemetaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj za 2006. godinu*. Materijal s okruglog stola "Implementacija Zakona o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj. Zagreb (Hrvatski sabor): 23. travnja 2007.
9. *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i interesa*. www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/omnibus_04_2005_korupcija.pdf. pristupljeno: veljača 2007.
10. *Istraživanje o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (prosinac 2005 – srpanj 2006)*. GONG. http://www.gong.hr/hr/Downloads/Istrazivanje_ZPPI_2005-2006.pdf. pristupljeno: svibanj 2007.
11. *Istraživanje 2005. – primjena zakona o pravu na pristup informacijama*. HHO. <http://www.hho.hr/zppi/index.php?page=result>. pristupljeno: svibanj 2007.
12. *Izgubljen – nađen*. Vodič za ostvarivanje prava i interesa građana pred javnim institucijama. www.gong.hr/izgubljen-nadjen/hr/downloads/izgubljen_nadjen.pdf. pristupljeno: veljača 2007.
13. *Izjava o suradnji na upućivanju prijedloga zakona u saborsku proceduru*. (2003). Zagreb: Partnerstvo za društveni razvoj. (v. Prilozi)
14. *Komentar Udruge Partnerstva za društveni razvoj Prijedloga Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije u Republici Hrvatskoj*. <http://www.psd.hr/textovi/komentar.htm>. pristupljeno: svibanj 2007.
15. *Komentari GONG-a na Prijedlog Zakona o tajnosti podataka*. www.gong.hr/hr/Downloads/2007-02-23_PZ_o_tajnosti_podataka_komentar.pdf. pristupljeno: travanj 2007.
16. *Note on the Croatian NGO Joint Statement on The Public's Right to Know by Article 19, Global Campaign for Free Expression*. London. April 2003. www.article19.org/pdfs/analysis/croatia-ngo-statement-on-freedom-of-informatio.pdf. pristupljeno: ožujak 2007.
17. *Odgoda stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka*. Dopis GONG-a Odboru za Ustav, poslovnik i politički sustav i klubovima zastupnika Hrvatskog sabora. Zagreb: 11. srpnja 2007.
18. *Pravni pregled: "Europski i međunarodni standardi u dostupnosti informacija"*. Uz predstavljanje prijedloga Zakona o pravu na pristup informacijama. *Osijek, 10. prosinca 2003. godine*. Mr. sc. Viktor Gotovac, mr. sc. Đorđe Gardašević, Pravi fakultet Sveučilišta u Zagrebu, TI



- Hrvatska*. www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/pravo_na_pristup_informacijama-hrv.ppt. pristupljeno: veljača 2007.
19. *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama*. www.transparency.hr/dokumenti/zakoni/izmjenene_i_dopune.pdf. pristupljeno: veljača 2007.
20. *Priručnik o pravu na pristup informacijama za djelatnike tijela javne vlasti*. www.gradjani-imaju-pravo-znati.hho.hr/index.php?lang=hr&load=education. pristupljeno: veljača 2007.
21. *Regulacija prava na pristup informacijama. Brošura*. www.transparency.hr/dokumenti/tekstovi/Regulacija_prava_na_pristup_informacijama_brosura.pdf. pristupljeno: veljača 2007.
22. *Usporedba stavova građana 2003. i 2005. godine*. www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/usporedba_2003_2005.xls. pristupljeno: veljača 2007.
23. Vidaković Mukić, Marta. *Zakonsko uređenje prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i Srbiji i Crnoj Gori*. Materijal sa skupa “28. rujna – Međunarodni dan Građani imaju pravo znati”. Zagreb (Velika dvorana HND-a): 28. rujna 2005.
24. *Vijeće saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije. Godišnji plan aktivnosti Vijeća saborskih zastupnika za borbu protiv korupcije*. 8. svibnja 2003. Zagreb: PSD.
25. *Zahtjev za financijsku potporu. Natječaj Pravnog programa za potporu projektima reforme pravosuđa Instituta Otvoreno društvo Hrvatska*. www.transparency.hr/dokumenti/projekti/informacija.pdf. pristupljeno: ožujak 2007.

ČLANCI U MEDIJIMA

Informacije javne vlasti dostupne građanstvu. Vjesnik: 19. ožujka 2007.

Šest stranaka potpisalo antikorupcijsku povelju. Glas Istre: 12. travnja 2003.

Vlada zadovoljna provedbom Zakona o pristupu informacijama. http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/novosti_i_najave/2006/ozujak/vlada_zadovoljna_provedbom_zakona_o_pristupu_informacijama. pristupljeno: travanj 2007.

Vlada zakonom osigurava pravo javnosti na dobivanje svih službenih informacija. Jutarnji list: 24. rujna 2003.

INTERNETSKE STRANICE

INSTITUCIJE

Grad Zagreb. www.zagreb.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Hrvatski Sabor. www.sabor.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Ministarstvo financija. www.mfin.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. www.mingorp.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka. www.mmtpr.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. www.mobms.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo obrane. www.morh.hr. pristupljeno: travanj 2007.



Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva. www.mps.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo pravosuđa. www.pravosudje.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo unutarnjih poslova. www.mup.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. www.mvpei.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. www.mzopu.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi. www.miz.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. www.mzos.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Posebna jedinica za HITROREZ Vlade RH. www.hitrorez.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Predsjednik RH. www.predsjednik.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Središnji državni ured za e-Hrvatsku. www.e-hrvatska.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU-a. www.strategija.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom. www.imovina-hr.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Središnji državni ured za upravu. www.uprava.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Upravni sud RH. www.upravnisudrh.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Ured za ljudska prava Vlade RH. www.ljudskaprava-vladarh.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH. www.ured-ravnopravnost.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ured za socijalno partnerstvo Vlade RH. www.socijalno-partnerstvo.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ured za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga Vlade RH. www.uredzadroge.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Ured za udruge Vlade RH. www.uzuvrh.hr. pristupljeno: travanj 2007.

Vlada RH. www.vlada.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

NEVLADINE ORGANIZACIJE

Article 19. Global Campaign for Free Expression. www.article19.org.
pristupljeno: ožujak 2007.

Centar za mir. www.centar-za-mir.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

GONG. www.gong.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

Hrvatski helsinški odbor. www.hho.hr i www.gradjani-imaju-pravo-znati.hho.hr.
pristupljeno: ožujak 2007.

Partnerstvo za društveni razvoj. www.psd.hr. pristupljeno: ožujak 2007.

The Online Network of Freedom of Information Advocates. www.freedominfo.org.
pristupljeno: ožujak 2007.

Transparency International Croatia. www.transparency.hr. pristupljeno: ožujak 2007.



POPIS IZLAGANJA I SASTANAKA

8. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
mr. sc. Đorđe Gardašević, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Što je pravo na pristup informacijama, predstavljanje Zakona, europski standardi prava na pristup informacijama.
8. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 17:15 h
Jozo Radoš, saborski zastupnik HNS
Rasprava o potrebi donošenja ZPPI-ja u javnosti, pritisak EU, različiti prijedlozi Zakona i proces glasovanja u Saboru.
12. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 10 h
mr. sc. Marina Škrabalo, MAP Savjetovanja
Kako provesti evaluaciju javne politike?
15. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
Vedran Antoljak, voditelj Posebne jedinice za HITROREZ Vlade RH
Što je deregulacija i zašto je ZPPI relevantan za deregulaciju.
15. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 17:15 h
prof. dr. sc. Josip Kregar, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Relevantnost ZPPI-ja za antikorupcijske politike i antikorupcijska politika RH
22. ožujka 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
mr. sc. Ivona Mendeš, Fakultet političkih znanosti
Europski upravni prostor
29. ožujka.2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
Milena Gogić, HHO
Iskustvo NVO aktera, međunarodni akteri, nalazi o provedbi Zakona i iskustvo u edukaciji državnih službenika, odnosno suradnja sa Središnjim državnim uredom za upravu
12. travnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
Zorislav Antun Petrović, TIH

- Iskustvo NVO aktera, razlike TIH-ova, Vladina i zakonskog prijedloga* *Jose Radoša; koji su amandmani prihvaćeni, nalazi o dosadašnjoj provedbi ZPPI-ja i komentari na Nacrt prijedloga Zakona o tajnosti podataka*
19. travnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
Aleksandra Ileković Jozić, Državno izborno povjerenstvo
Proces pripreme i izrade zakonskih prijedloga, normativni sadržaj zakonskih prijedloga i procedura
26. travnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
Helena Puljiz, novinarka
Utjecaj uređivačke politike na objavljivanje informacija, institut redovitog objavljivanja, uloga istraživačkog novinarstva
23. travnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 14 h
mr. sc. Nives Miošić-Lisjak, MAP savjetovanja
Prezentacija istraživanja internetskim wstranica tijela javnih vlasti, priprema metodologije i vježbanje sa studentima za njihovo samostalno istraživanje o pravu na pristup informacijama na internetskim stranicama javne vlasti.
17. svibnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
dr. sc. Hal K. Colebatch, australski politolog i *policy* analitičar, predsjednik Istraživačkog odbora za javne politike i upravu (RC 32) Međunarodnog udruženja za političku znanost (IPSA)
Odnos policy analize i javnih politika
21. svibnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 10 h
dr. sc. Hal K. Colebatch, australski politolog i *policy* analitičar, predsjednik Istraživačkog odbora za javne politike i upravu (RC 32) Međunarodnog udruženja za političku znanost (IPSA)
Policy, modeli i konstruiranje upravljanja
3. svibnja 2007 Fakultet političkih znanosti, 16:30 h
mr. sc. Daniela Sraga, Voditeljica informacijsko-dokumentacijske službe Sabora RH i službenica za informiranje
Djelatnosti i dužnosti službenika za informiranje.
23. svibnja 2007 sastanak u prostorijama Hrvatskog sabora, 14 h
Odbor za informiranje, informatizaciju i medije (Željka Antunović, Nenad Stazić, dr. sc. Antun Vujić, Antun Kapraljević, Nevenka Majdenić)



Nadležnosti saborskog Odbora, kvaliteta implementacije ZPPI-ja

29. lipnja 2007 sastanak u prostorijama PSD-a, 15 h

Munir Podumnjak, PSD

Kako je ZPPI došao na dnevno-politički red, tko su bili ključni akteri, kako su formulirani zakonski prijedlozi, zašto je ZPPI važan za antikorupcijsku politiku

14. srpnja 2007 telefonski razgovor

Dragan Zelić, GONG

Usklađenost ZPPI-ja sa Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o sustavu informacijske sigurnosti.

