

Seminar "Informiranje i sudjelovanje javnosti: Jeste li spremni za promjenu? Alati za razumijevanje i primjenu transparentnog i inkluzivnog odlučivanja" u sklopu projekta "Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša"

Pula, 24. rujna 2013.



DIJALOGOM
S CIVILNIM
DRUŠTVOM
DO BOLJEG
OKOLIŠA

PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U OKOLIŠU

Doc. dr. sc. Lana Ofak
Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet u
Zagrebu



Ovaj projekt financira Europska unija, a sufinancira Ured Vlade RH za udruge.
This project is funded by the European Union and co-funded
by the Government Office for Cooperation with NGOs.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge

Ciljevi prezentacije

○ Upoznavanje s:

1. Odredbama Konvencije o pristupu informacijama o okolišu i praksom Odbora za nadzor nad pridržavanjem Konvencije
2. Najčešćim pogreškama tijela javne vlasti u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) i praksom Agencije za zaštitu osobnih podataka u okolišnim stvarima
3. Novostima prema ZPPI (2013.) – uvođenje Povjerenika za informiranje, stroži inspekcijski nadzor

Aarhuška konvencija = Međunarodni ugovor

- Čl. 141. Ustava RH: „Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona.”
- Javnopravna tijela dužna su tumačiti i primjenjivati domaće propise tako da njihove odluke ne budu u suprotnosti s međunarodnim obvezama koje je Republika Hrvatska preuzela.

Aarhuška konvencija kao dio pravne stečevine Europske unije

- Čl. 145. Ustava RH: „Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije.”
- Međunarodni ugovori koje je Unija sklopila postaju sastavni dio nacionalnih pravnih poredaka temeljem načela izravnog važenja.
- Odredbe međunarodnih ugovora mogu proizvoditi izravne učinke odnosno mogu izravno stvarati prava na koja se pojedinci mogu pozivati pred domaćim javnopravnim tijelima.
- U slučaju sukoba odredbe prava EU nadređene su odredbama domaćeg zakonodavstva.

Pristup informacijama o okolišu

- Ustav RH (2010.) – Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.
- Upravni postupak
 - Zakon o zaštiti okoliša (ZoZO)
 - Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI)
 - Zakon o općem upravnom postupku (ZUP)

Tijelo javne vlasti (čl. 2. st. 2.)

- a) tijelo državne, regionalne i druge uprave
- b) fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne administrativne dužnosti, uključujući one u vezi s okolišem
- c) fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u vezi s okolišem, a pod nadzorom su tijela ili osobe pod (a) ili (b)

Tijelo javne vlasti

- Moguće je da u praksi određeno državno tijelo / pravna osoba smatra da nije tijelo javne vlasti koje potpada pod obvezu pružanja informacije o okolišu
- Jedno tijelo/ pravna osoba može obavljati javne odgovornosti ili dužnosti ili pružati javne usluge s obzirom na dio svojih aktivnosti, a druge aktivnosti će biti privatne naravi
- Primjer: potpada li privatno postrojenje za spaljivanje opasnog otpada pod definiciju tijela javne vlasti koje je dužno pružiti informaciju o okolišu temeljem zahtjeva javnosti?

Informacija o okolišu

Svaka informacija, u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u vezi sa:

- (a) stanjem sastavnica okoliša, kao što su zrak i atmosfera, voda, tlo, zemlja, krajobraz i prirodni lokaliteti, biološka raznolikost i njezini sastavni dijelovi, uključujući genetski izmijenjene organizme, te uzajamno djelovanje ovih sastavnica,
- (b) (i) čimbenicima kao što su tvari, energija, buka i zračenje te djelatnosti ili mjere, uključujući upravne mjere, sporazumi, politika, zakonodavstvo, planovi i programi iz područja zaštite okoliša koji utječu ili bi mogli utjecati na sastavnice okoliša navedene u okviru gornjega podstavka (a) i
- (b) (ii) analizom isplativosti i drugim gospodarskim analizama i pretpostavkama koje se rabe u odlučivanju o okolišu,
- (c) stanjem ljudskoga zdravlja i sigurnosti, uvjeta ljudskoga života, kulturnih lokaliteta i izgrađenih objekata, u onoj mjeri koliko na njih utječe ili bi moglo utjecati stanje sastavnica okoliša, ili, kroz te sastavnice, čimbenici, djelatnosti ili mjere navedene u podstavku (b)

Informacija o okolišu (čl. 2. st. 3.)

- Objašnjenje definicije na primjeru: Ako se donosi odluka o tome na kojem će se zemljištu graditi, a koje zemljište će se očuvati i ako ta odluka utječe na uvjete života jer će se promijeniti kakvoća zraka ili vode, ili će se povećavati razina buke:
 - * informacija o donošenju takve odluke potpada pod (b), potkategoriju (i);
 - * informacija o kvaliteti vode i zraka potpada pod (a)
 - * informacija o buci potpada pod (b), potkategoriju (i)
 - * informacija o tome kako će to utjecati na uvjete života potpada pod (c)
 - * Informacija o ekonomskoj analizi isplativosti izgradnje potpada pod (b), potkategoriju (ii)

Javnost (čl. 2. st. 4.)

- jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine
- zabrana diskriminacije s obzirom na državljanstvo, nacionalnost ili boravište odnosno sjedište
- tijela javne vlasti ne mogu selektivno odabrati neke pojedince ili organizacije samo zato što su im poznate i samo njih informirati ili samo njima dozvoliti da sudjeluju u postupcima odlučivanja o okolišu

Ovlaštenik informacije o okolišu

- Podnositelj zahtjeva može biti svatko, prema široko postavljenoj definiciji javnosti
- Tijela javne vlasti ne smiju javnosti nametati uvjet da obrazlažu zašto traže informaciju i kako će ju koristiti
- Zahtjevi ne smiju biti odbijeni zato što podnositelj zahtjeva nije dokazao svoj interes za informacijom

Rok za pružanje informacije

- Konvencija: čim prije, a najkasnije u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva; u opravdanim slučajevima (obujam i složenost informacije) rok se može produžiti na najdulje dva mjeseca
- 1998. godine - rok od mjesec dana je bio uobičajen za pružanje informacije u europskim zemljama
- ZPPI (2003./2013.): 15 dana (najduže 30 dana)
- ZoZO (2007.): mjesec dana (najduže dva mjeseca)
- Novi ZoZO (2013.): usklađen sa ZPPI

Oblik informacije

- Dopuštanje podnositelju da odabere oblik informacije može biti od koristi i za tijelo javne vlasti i za podnositelja, primjerice zbog odabira bržeg oblika pružanja informacije ili odabira oblika koji je jeftiniji
- Ako podnositelj zahtjeva zatraži preslike dokumenata, a ne samo uvid u njih, tijela javne vlasti dužna su mu to omogućiti
- Dvije iznimke od pravila pružanja informacije u zatraženom obliku:
 - Razumno staviti na raspolaganje u drugom obliku
 - Informacija već stoji na raspolaganju u drugom obliku

Mogući izuzeci

- tijelo ne raspolaže traženom informacijom
- zahtjev je očito nerazuman ili suviše općenit
- materijal je pred dovršenjem ili se odnosi na unutarnju komunikaciju pri čemu se mora voditi računa o javnom interesu kojemu otkrivanje informacije služi

Izuzeci ako bi otkrivanje informacije nepovoljno utjecalo na njih

- tajnost postupka tijela vlasti ako je predviđena zakonom
- međunarodni odnosi, nacionalna obrana ili javna sigurnost
- sudski postupak u tijeku
- poslovna i industrijska informacija (međutim informacija o emisiji mora biti otkrivena)
- pravo intelektualnog vlasništva
 - osobni podaci
- dobrovoljne informacije od treće strane
 - zaštita okoliša

Uskraćivanje pristupa informaciji

- Sama činjenica da neka informacija potpada pod neki od navedenih izuzetaka nije dovoljna za odbijanje njezinog otkrivanja
- Svi izuzeci moraju se tumačiti na **ograničavajući način**
- Tijelo javne vlasti mora voditi računa o javnom interesu kojem otkrivanje informacije služi (**test javnog interesa**)
- Otkrivanje informacija o emisijama smatra se prioritetom
- Ako se izuzeta informacija može izdvojiti bez utjecaja na njezinu povjerljivost, tijelo javne vlasti treba staviti na raspolaganje ostatak zatražene informacije o okolišu

Uskraćivanje pristupa informaciji

- Iz prakse Općeg suda (EU) i Europskog ombudsmana:
 - Prilikom odbijanja pristupa informaciji o okolišu, mora se navesti kako bi otkrivanje te informacije konkretno i stvarno štetilo zaštićenom interesu
 - Rizik da će se otkrivanjem informacije o okolišu učiniti šteta zaštićenom interesu mora biti razumno predvidiv te ne smije biti samo hipotetski

ODBOR ZA NADZOR NAD PRIDRŽAVANJEM KONVENCIJE (AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE)

- Osnovan u listopadu 2002. na prvom sastanku stranaka
- Nema sudske ovlasti
- Odluke su savjetodavne naravi
- Posebnosti:
 - udruge mogu nominirati stručnjake za članstvo u Odboru
 - svi članovi su nezavisni
 - pravo pripadnika javnosti da podnose pritužbe protiv stranaka Konvencije

DOSTUPNOST INFORMACIJE U ZATRAŽENOM OBLIKU I RAZUMNI TROŠKOVI PRISTUPA

- Španjolska - ACCC/2008/24
- Odbor je utvrdio da je Španjolska povrijedila obveze iz čl. 4. st. 1 (b) Konvencije iz razloga što tijelo javne vlasti nije pružilo pristup informacijama o okolišu u zatraženom obliku tj. na CD-u koji bi koštao 13 eura već je dopustilo kopiranje dokumentacije od 600 stranica u iznosu od 2,05 eura po stranici (ukupni iznos: 1230 eura)
- Uobičajeni troškovi kopiranja u gradu o kojem se radilo (Murcia) su 0,03 eura po stranici. Španjolska nije pružila nikakvo opravdanje zašto su troškovi fotokopiranja u ovom slučaju bili toliko visoki. Time je povrijedila čl. 4. st. 8. Konvencije (razumnost troškova)

Dostupnost informacije u elektroničkom obliku

- Španjolska - ACCC/C/2009/36
- Dokumentacija koja se odnosila na predloženi projekt bila je dostupna u drugom gradu do kojeg su zainteresirane osobe morale putovati 200 kilometara te je tisućama stranica dokumentacije omogućen pristup na samo dva kompjutera bez prava na pravljenje preslika na CD ili DVD
- Odbor je utvrdio da je Španjolska povrijedila čl. 4. st. 1. Konvencije koji zahtijeva da kopije dokumentacije budu dostupne ili blizu mjesta boravišta podnositelja zahtjeva ili u elektroničkom obliku ako podnositelj živi u drugom gradu

Povjerljivost poslovne i industrijske informacije zbog zaštite legitimnog gospodarskog interesa

- Europska zajednica - ACCC/C/2007/21
- Odbor je utvrdio da ova iznimka ne znači da su tijela javne vlasti jedino dužna pružiti informacije kada ne postoji nikakva mogućnost štete za legitimne gospodarske interese
- Takva široka interpretacija nije u skladu s čl. 4. st. 4. Konvencije koji zahtijeva da se iznimke tumače restriktivno uzimajući u obzir javni interes otkrivanja informacije
- Dakle, u situacijama u kojima postoji značajan javni interes da se određena informacija otkrije, a relativno mala šteta za ekonomske interese, Konvencija bi u tom slučaju zahtijevala da se informacija otkrije

Pravo intelektualnog vlasništva

- Rumunjska - ACCC/C/2005/15
- Studije o utjecaju na okoliš pripremaju se u okviru upravnog postupka i dio su spisa u tom postupku. Stoga autor ili izrađivač studije ne bi smio imati pravo da uskrati javnosti pristup informacijama iz studije na temelju autorskog prava ili prava intelektualnog vlasništva.
- Odbor naglašava da studije o utjecaju na okoliš (koje potpadaju pod čl. 6. st. 6. Konvencije i čine dio informacija koje su važne za odlučivanje o tome hoće li se dopustiti određeni zahvat u okoliš ili neće) moraju biti dostupne javnosti u vrijeme postupka sudjelovanja javnosti.

Zaštita okoliša kao razlog za odbijanje pristupa informacijama

- Ujedinjena Kraljevina - ACCC/C/2009/38
- Zatražena informacija odnosila se na lokaciju uzgajališta bisernice (rijetka vrsta školjke), a ta iznimka je predviđena kao opravdan razlog za odbijanje pristupa informaciji (čl. 4. st. 4. (h) Konvencije)
- U Ujedinjenoj Kraljevini postoje slučajevi nezakonitog izlova bisernica
- Ako bi se zatražena informacija dala podnositelju zahtjeva to bi značilo da i svi drugi pripadnici zainteresirane javnosti imaju pravo na tu informaciju što bi moglo nepovoljno utjecati na uzgajališta te vrste školjaka
- Ujedinjena Kraljevina nije povrijedila Konvenciju u ovom slučaju

Pravo na obrazloženje i uputu o pravnom lijeku

- Moldavija - ACCC/C/2008/30
- Tijelo javne vlasti nije navelo razloge za odbijanje pristupa zatraženim informacijama te nije dalo podnosiocu zahtjeva uputu o pravnom lijeku protiv takvog odbijanja (koje je nadzorno tijelo kome se može obratiti)
- Time je povrijeđen čl. 4. st. 7. Konvencije

Opsežnost informacija nije opravdan razlog za uskratu informacija

- Moldova - ACCC/C/2008/30
- Ukraine - ACCC/C/2004/3
- Informacije o okolišu pružaju se neovisno o njihovoj opsežnosti. Ako je opseg velik, tijelo javne vlasti ima nekoliko opcija: može pružiti informacije u elektroničkom obliku, može obavijestiti podnositelja zahtjeva o mjestu gdje se informacije mogu pregledati (ako živi/boravi u tom mjestu ili blizu njega) ili može uputiti na troškove (razumne) naknade za pružanje tih informacija

PRIMJENA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA U HRVATSKOJ

- Najveći problem je ne poštivanje zakonom propisanih rokova za pružanje informacija (tzv. šutnja uprave)
- Ponekad se neopravdano uskraćuje pristup informacijama jer podnositelj zahtjeva nije stranka u upravnom postupku, a zatražena informacija se odnosi na određeni postupak
 - čl. 1 st. 3. ZPPI: “Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.”
 - To znači da ako primjenom drugih propisa (primjerice Zakona o općem upravnom postupku ili Zakona o zaštiti okoliša) nije u konkretnom slučaju dopušten pristup informaciji, tada se zahtjev treba riješiti primjenom ZPPI

PRIMJENA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA U HRVATSKOJ

○ Ostali problemi:

- tijela javne vlasti ponekad ne poštuju zakonsku obvezu prosljeđivanja zahtjeva tijelu za koje znaju da posjeduju traženu informaciju
- u praksi odgovori kojima se odbija pristup zatraženoj informaciji ponekad nisu izdati u obliku rješenja (sa sastavnim dijelovima utvrđenim ZUP-om)
- pojedina tijela tražila su uplatu koja ne predstavlja stvarni trošak izrade preslike
- pojedina tijela javne vlasti informacije proglašava tajnima

NAKNADA ZA STVARNE MATERIJALNE TROŠKOVE

- Javnopravna tijela se pridržavaju Zakona te ne naplaćuju upravne i sudske pristojbe
- Problem se javlja kod naknade za stvarne materijalne troškove, primjeri iz prakse:
 - Preslike od 1 kune do 10 kuna
 - Manipulativni troškovi 20 kuna
 - Do 3 stranice besplatno, za svaku sljedeću presliku 1 kuna
 - Naplaćivanje uvida u dokumente 50 kuna
- Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", br. 172/03. i 144/10.) (NN 38/2011)

Kriteriji za određivanje visine naknade

- Visina naknade stvarnih materijalnih troškova (uključujući PDV) određuje se u sljedećem iznosu:
 1. preslik jedne stranice veličine A4 – 0,60 kuna
 2. preslik jedne stranice veličine A3 – 0,90 kuna
 3. preslik jedne stranice u boji veličine A4 – 1,30 kuna
 4. preslik jedne stranice u boji veličine A3 – 1,70 kuna
 5. elektronički zapis na jednom CD-u – 7,00 kuna
 6. elektronički zapis na jednom DVD-u – 7,00 kuna
 7. elektronički zapis na jednoj disketi – 7,00 kuna
 8. preslik na jednoj videovrpici – 10,00 kuna
 9. preslik na jednoj audio kazeti – 8,00 kuna
- Troškovi dostave informacija obračunavaju se prema važećem cjeniku poštanskih usluga.

Kriteriji za određivanje visine naknade

- Visinu naknade stvarnih materijalnih troškova za usluge koje nisu navedene u Kriterijima, tijelo javne vlasti odredit će na način da u visinu naknade zaračuna:
 - prosječnu tržišnu cijenu za uslugu,
 - trošak amortizacije koje ima tijelo javne vlasti te
 - trošak poštanskih usluga.
- Tijelo javne vlasti naložit će korisniku prava na informaciju da unaprijed u cijelosti položi očekivani iznos stvarnih materijalnih troškova. U slučaju da korisnik prava na informaciju u roku ne položi navedeni iznos, smatrat će se da je korisnik prava na informaciju odustao od zahtjeva.
- Tijelo javne vlasti izdat će korisniku prava na informaciju račun.
- Tijelo javne vlasti iz razloga ekonomičnosti može korisniku prava na informaciju ne zaračunati stvarne materijalne troškove koji nastaju pružanjem informacije ukoliko isti ne prelaze iznos od 10,00 kuna.

Inspekcijski nadzor nad primjenom ZPPI

- Inspekcijski nadzor nad provedbom ovog Zakona obavljaju inspektori i drugi ovlaštene službenici Ureda povjerenika za informiranje.
- Inspekcijski nadzor obavlja se povodom zaprimljenih predstavki korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti.
- Inspektor je samostalan u radu.
- Nitko ne smije korištenjem službenog položaja ili na drugi način onemogućavati ili ometati inspektora u obavljanju nadzora i poduzimanju mjera i radnji za koje je ovlašten.

Upravne mjere

- Nakon provedenoga inspekcijskog nadzora, inspektor sastavlja zapisnik o utvrđenim nezakonitostima, nepravilnostima i nedostacima.
- Inspektor zapisnikom može izreći sljedeće mjere:
 - 1) narediti poduzimanje odgovarajućih mjera radi otklanjanja utvrđenih povreda ovog Zakona i drugih propisa, nepravilnosti i nedostataka u radu nadziranog tijela javne vlasti,
 - 2) zabraniti obavljanje radnji koje su poduzimane protivno ovom Zakonu ili drugim propisima,
 - 3) predložiti poduzimanje mjera u cilju otklanjanja nepravilnosti ili nedostataka u radu,
 - 4) predložiti poduzimanje mjera sa ciljem unapređenja rada nadziranog tijela javne vlasti.

Prigovor protiv zapisnika

- Protiv zapisnika čelnik nadziranog tijela javne vlasti može podnijeti prigovor u roku od osam dana od dana primitka zapisnika.
- Prigovorom se može pobijati zapisnik zbog:
 - 1) nepotpuno ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene propisa i na temelju toga izrečene mjere,
 - 2) prekoračenja ovlasti u provedbi inspekcijskog nadzora od strane inspektora.
- Povodom prigovora donosi se odluka o prigovoru na zapisnik.
- Odluka se mora donijeti u roku od 30 dana od primitka prigovora.
- Prigovor odgađa obvezu postupanja po izrečenim mjerama do zaprimanja odluke.

Kontrola izvršenja mjera iz zapisnika

- Čelnik nadziranog tijela javne vlasti dužan je izvršiti izrečene mjere u roku koji je određen zapisnikom.
- Čelnik nadziranog tijela javne vlasti dužan je u roku od 15 dana od isteka roka za poduzimanje zapisnikom izrečenih mjera dostaviti inspektoru izvješće i dokaze o izvršenju mjera.
- Kaznit će se za prekršaj tijelo javne vlasti novčanom kaznom u iznosu od 5 do 10 tisuća kuna te odgovorna osoba u tom tijelu u iznosu od 3 do 5 tisuća kuna ako:
 - 1) ne postupi po rješenju Povjerenika,
 - 2) ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke,
 - 3) onemogući inspektoru nesmetano obavljanje nadzora,
 - 4) u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom

Postupanje po predstavkama

- Inspektori postupaju po predstavkama na rad tijela javne vlasti vezano uz primjenu ovog Zakona.
- Inspektor je dužan razmotriti podnesenu predstavku.
- Ako se u postupanju po predstavlci utvrdi da su činjenice izložene u predstavlci točne, a otklanjanje nezakonitosti ili nepravilnosti zahtijeva izricanje mjere, inspektor će po službenoj dužnosti provesti inspekcijski nadzor, na način i sukladno ovlastima iz ovog Zakona.
- Inspektor je dužan pisanim putem obavijestiti podnositelja predstavke o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

Seminar "Informiranje i sudjelovanje javnosti: Jeste li spremni za promjenu? Alati za razumijevanje i primjenu transparentnog i inkluzivnog odlučivanja" u sklopu projekta "Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša"

Pula, 24. rujna 2013.



DIJALOGOM
S CIVILNIM
DRUŠTVOM
DO BOLJEG
OKOLIŠA

Doc. dr. sc. Lana Ofak
Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu
lane.ofak@pravo.hr



Ovaj projekt financira Europska unija, a sufinancira Ured Vlade RH za udruge.
This project is funded by the European Union and co-founded
by the Government Office for Cooperation with NGOs.



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
Ured za udruge