



## POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

### SMJERNICE ZA PROVEDBU ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

## PRIMJENA ODREDBE O ZLOUPORABI PRAVA

Zagreb, prosinac 2017.

Predgovor .....	3
1. Uvod: Pravni okvir .....	5
1.1. Jednakost u ostvarivanju prava građana .....	5
1.2. Ograničenje prava građana .....	6
1.3. Ograničenja prava prema Zakonu o pravu na pristup informacijama .....	7
1.4. Međunarodni dokumenti i komparativna praksa .....	8
1.5. Zloupotreba u hrvatskom zakonodavstvu .....	9
2. Utvrđivanje zloupotrebe prava .....	10
2.1. Subjektivni elementi .....	12
2.2. Objektivni elementi .....	13
2.3. Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zloupotrebe .....	16
3. Uloga Povjerenika za informiranje u utvrđivanju zloupotrebe prava .....	17
4. Zaključak .....	20

## Predgovor

Pravo na pristup informacijama kao jedno od temeljnih prava građana u svakom demokratskom društvu pripada svima i jednako. Ono je dio kataloga ustavom zajamčenih prava i ostvaruje se pod uvjetima i na način propisan zakonom o pravu na pristup informacijama, primarno putem proaktivne objave informacija objavljenima na internetu (službenim internetskim stranicama i službenim portalima), na koji način informacija postaje dostupna svima jednako. Podredno, svaka se informacija u posjedu tijela javne vlasti može tražiti podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama, pri čemu korisnik, kao dio javnosti, konzumira svoje pravo na pristup informacijama pod uvjetima propisanim Zakonom. Takav je kombinirani način ostvarivanja u članku 38., stavak 4. Ustava Republike Hrvatske zajamčenog prava predviđen i Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15).

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno i bez ograničenja, kao što to nisu niti druga prava i slobode. Jedna vrsta ograničenja propisana je zakonom, u smislu priznavanja drugih legitimnih interesa koji u određenim pojedinačnim slučajevima ograničavaju pristup informacijama. Ta ograničenja odnose se na zaštitu privatnosti, nacionalnu sigurnost, zaštitu tržišnog natjecanja i gospodarskih interesa, ali i integritet postupka i odlučivanja. Drugi aspekt ograničenja odnosi se na mogućnost tijela javne vlasti da uskrati pristup informaciji kada zahtjev odnosno njegov podnositelj predstavljaju teret za normalno funkcioniranje tijela na način da pravo na pristup informacijama gubi svoj supstancijalni sadržaj. Integritet i funkcioniranje institucija također je u javnom interesu, a njihovo neutemeljeno ugrožavanje dovodi do štete za ostvarivanje prava drugih i obavljanje javnih funkcija.

Mogućnost odbijanja zahtjeva zbog tzv. zlouporabe prava uvedena je u hrvatski pravni sustav izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. godine (NN 85/15), čime se hrvatski režim prava na pristup informacijama približio u ovom aspektu međunarodnim dokumentima i propisima drugih zemalja.

U praksi Povjerenice za informiranje od tada je uočljiv stalni porast odbijanja zahtjeva iz razloga zlouporabe prava prema članku 23., stavak 5., točka 5., koji su se samo u rijetkim slučajevima pokazali utemeljenim na zakonu. Stoga Povjerenica za informiranje donosi ove *Smjernice za primjenu odredbe o zlouporabi prava* kako bi se službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti u praksi osigurao okvir za odlučivanje u pitanjima koja je potencijalno moguće kvalificirati kao zlouporabu prava te definirati elemente koje treba uzeti u obzir pri razmatranju tog pitanja. Posljedično, ove Smjernice trebaju onemogućiti potencijalnu zlouporabu ovog instituta koja dovodi do nezakonitog uskraćivanja pristupa informacijama korisnicima, ali i zaštititi integritet institucija i osigurati njihovo normalno funkcioniranje na korist šire zajednice.

Strategija suzbijanja korupcije 2015.-2020. godine (NN 26/15) koju je usvojio Hrvatski sabor temelji se na jačanju transparentnosti i otvorenosti te olakšavanju ostvarivanja prava građana na pristup informacijama tijela javne vlasti kao ključnom mehanizmu za suzbijanje korupcije. Donošenje Smjernica za primjenu odredbe o zlouporabi prava predviđeno je kao jedna od aktivnosti (br. 45) Akcijskog plana za 2017.-2018. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020, u kojem je kao jedan od horizontalnih ciljeva u kontekstu borbe protiv korupcije identificirano upravo pravo na pristup informacijama (cilj 5.1.6.) kao presudan alat za postizanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti i time suzbijanje korupcije i zlouporaba.

Smjernice su namijenjene službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, kao i ostalim službenicima u tijelima javne vlasti uključenima u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi olakšale provedbu postupka po zahtjevu za pristup informacijama, te doprinijele zakonitom, pravilnom i efikasnom odlučivanju.

U svrhu ispravne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, upućuju se tijela javne vlasti da se rukovode odredbama ZPPI uz upute i objašnjenja utvrđena ovim smjernicama. Preporučamo konzultirati i ostale upute i smjernice Povjerenika za informiranje, praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda, kao i Priručnik za službenike za informiranje *Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama*, koji su dostupni na internetskoj stranici [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)

## 1. Uvod: Pravni okvir

Ideal svakog demokratskog društva jest dostići najveću moguću otvorenost i transparentnost kako bi se ostvarila odgovornost tijela javne vlasti i omogućila kontrola nad njihovim radom od strane javnosti, poboljšala učinkovitost, kvaliteta javnih usluga te ostvarivanje prava građana, suzbila korupcija te ojačalo povjerenje javnosti u institucije. Međutim, to ujedno ne znači apsolutnu i sveprožimajuću transparentnost i otvorenost koje ne mare za druge priznate interese, pa čak i pod cijenu povrede prava drugih i vrijednosti zaštićenih ustavima i zakonima. Stoga svako pravo i sloboda, a koje se ostvaruju prema načelu jednakosti, imaju svoju vrijednost i puni izričaj do granica unutar kojih ne dovode do povrede prava i sloboda drugih.

Na istoj premisi najvišeg stupnja transparentnosti i otvorenosti, uz uvažavanje nužnih ograničenja prava temelji se ustavno jamstvo prava na pristup informacijama te Zakon o pravu na pristup informacijama koji utvrđuje modalitete, postupke i uvjete ostvarivanja tog prava.

Člankom 38., stavak 4. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14) utvrđeno je pravo na pristup informacijama:

- 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.

Člankom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15) utvrđen je cilj Zakona

- Cilj ovog Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

### 1.1. **Jednakost u ostvarivanju prava građana**

Ustavom Republike Hrvatske kao temeljno načelo pravnog poretka odredbom članka 14. stavka 2. utvrđena je jednakost svih pred zakonom.

*To se načelo odražava se u članku 8. Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je propisano načelo jednakosti, prema kojem pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima, a korisnici su ravnopravni u njegovom ostvarivanju (stavak 2.). Tijela javne vlasti ne smiju stavljati korisnike u neravnopravan položaj, a osobito je zabranjeno pogodovanje pojedinim korisnicima, tako da im se informacija pruža ili na drugi način s njihovim zahtjevom postupa tako da im se pogoduje (stavak 2.).*

## 1.2. Ograničenje prava građana

Ustav Republike Hrvatske, Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) i Zakon o pravu na pristup informacijama polaze od maksimalne mogućnosti ostvarivanja prava građana prema načelu jednakosti, ali uključuju i mogućnost zakonskog ograničenja prava iz razloga zaštite određenih priznatih vrijednosti, primarno prava i sloboda drugih, pravnog poretka i temeljnih vrijednosti, i to u mjeri u kojoj je to nužno potrebno i razmjerno toj potrebi.

Kao i međunarodnim dokumentima i ustavima drugih država, tako se i člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske, svakome jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Pri tome Ustav uzima u obzir mogućnost ograničenja tog prava, utvrđujući da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, te propisana zakonom.

Ta je odredba Ustava specifični izričaj ustavnog načela razmjernosti koje u članku 16. *Ustava određuje* kako se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje te da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

I Zakon o općem upravnom postupku u članku 6. utvrđuje načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa na način da propisuje da se pravo stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići (stavak 1.). Također, prilikom vođenja postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti suprotno javnom interesu (stavak 3.)

Načelo razmjernosti je jedno od temeljnih pravnih načela Europske unije te je sastavni dio hrvatskog pravnog poretka, a iz navedenih odredbi je vidljivo kako se sadržaj načela razmjernosti može identificirati kroz tri elementa: 1. legitimnost mjere, odnosno cilja koji se želi postići mjerom ograničenja prava (mjera mora biti propisana zakonom), 2. nužnost mjere za ostvarenje cilja koji se želi postići ograničenjem prava, 3. utvrđivanje razmjernosti, odnosno proporcionalnosti u užem smislu, što se očituje u pronalaženju balansa između mjere kojom se ograničavaju zajamčena prava radi postizanja određenog cilja i dopustivog stupnja intervencije u zajamčena prava.

### **1.3. Ograničenja prava prema Zakonu o pravu na pristup informacijama**

Zakon u članku 6. utvrđuje načelo javnosti i slobodnog pristupa propisujući kako su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim Zakonom.

Ograničenja koja ostvarivanju prava na pristup informacijama propisuje Zakon, a koja su u skladu s međunarodnim standardima za režim prava na pristup informacijama, odnose se na zakonom propisane iznimke i ograničenja. Kao iznimke utvrđene su određene vrste informacija koje su iz razloga njihove osjetljivosti ili činjenice da se ne radi o informacijama koje bi trebale biti dostupne svima izuzete iz primjene Zakona (članak 1., stavak 3-5.). U sustavu ograničenja nalaze se informacije koje prema svom sadržaju pripadaju određenom tipu informacija koje su zaštićene posebnim propisima, ili su vezane uz postupak ili integritet rada institucija (članak 15., stavak 1-4.), a kojima pristup može biti ograničen ili dopušten ovisno o rezultatu testa razmjernosti i javnog interesa (osim stavka 1.; za test v. posebne Smjernice Povjerenika za informiranje za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa).

Od 9. kolovoza 2015. kada je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) uvedeno je i dodatno ograničenje pristupa informacijama koje ovlašćuje tijelo javne vlasti da odbije zahtjev ukoliko se radi o zlouporabi prava na pristup informacijama (članak 23., stavak 5.). Ovo zakonsko rješenje rezultat je primjene instituta koji postoji i u komparativnom zakonodavstvu i međunarodnim dokumentima, ali i višegodišnje prakse primjene zakona kojima se regulira pravo na pristup informacijama (od 2003. nadalje), a koja je pokazala da se u određenim slučajevima pravo na pristup informacijama sudara s ustavom zajamčenim pravom na informaciju drugih korisnika te pravima, slobodama i vrijednostima zaštićenim pravnim poretkom, a osobito redovitim funkcioniranjem institucija koje obavljaju javne funkcije na dobrobit čitavog društva.

#### **1.4. Međunarodni dokumenti i komparativna praksa**

U okviru međunarodnih dokumenata kao i propisima o pravu na pristup informacijama drugih država, povrh ograničenja kojima se štite određeni legitimni interesi, kao razlog za uskratu informacije uvažavaju se i okolnosti na strani zahtjeva i korisnika, a koji upućuju na to da korisnik ne ostvaruje svoje pravo u skladu sa ciljem i svrhom zakona. Radi se o institutima zlouporabe prava (engl. *misuse, abuse*), uznemirujućih zahtjeva (engl. *vexatious requests*) odnosno nerazumnih ili iracionalnih zahtjeva (engl. *irrational, unreasonable*).

*Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima* (Br. 205, od 18.6.2009.; nije stupila na snagu) u članku 5. stavku 5. određuje da se zahtjev za pristup službenom dokumentu može odbiti ako (1) usprkos pomoći od tijela javne vlasti zahtjev i dalje nedovoljno određen da bi omogućio identifikaciju službenog dokumenta ili (2) ako je zahtjev očigledno nerazuman (engl. *manifestly unreasonable*).

*Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša* (Aarhuška konvencija, 1998. koja je u odnosu RH stupila na snagu 25. lipnja 2007., člankom 4. stavkom 3. točkom (b) određuje da zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako je zahtjev očito nerazuman (engl. *manifestly unreasonable*) ili oblikovan na suviše općenit način.

*Uredba o pristupu službenim dokumentima Europske unije* (EZ/1049/2001) U članku 6. stavak 3. predviđa da ako se zahtjev odnosi na vrlo opsežan dokument ili velik broj dokumenata, institucija može pokušati pronaći neformalno rješenje koje će zadovoljiti obje strane (engl. *fair solution*).

*Model Zakona o pravu na pristup informacijama organizacije Article 19* koji definira međunarodne standarde zakona koji reguliraju pristup informacijama također uzima u obzir uznemirujuće, repetitivne i nerazumne zahtjeve (engl. *vexatious, repetitive or unreasonable requests*) te predlaže odredbu prema kojoj tijelo javne vlasti nije dužno udovoljiti zahtjevu za pristup informaciji koji je uznemirujući ili ako je nedavno udovoljila supstancijalno sličnom zahtjevu iste osobe. Također, tijelo nije dužno udovoljiti zahtjevu ako bi time došlo do nerazumnog preusmjeravanja resursa.

Iz navedenih međunarodnih dokumenata i međunarodnog modela Zakona o pravu na pristup informacijama vidljivo je da je uzeta u obzir mogućnost da se zahtjev za pristup informacijama koristi na način da se ugrožava prava drugih, funkcioniranje institucija, odnosno predstavlja opterećenje nerazmjerno cilju i svrsi zakona. Mnoge su zemlje u svom zakonodavstvu o pravu na pristup informacijama uredile pitanje zlouporabe prava na pristup informacijama, kao što su npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska, Škotska, Kanada (uznemirujući ili beznačajni), Portugal (repetitivni i sistemski zahtjevi koji su očigledno neodgovarajući – Zakonu), Švicarska (ekstenzivni zahtjevi koje nije moguće riješiti s postojećim angažmanom bez ugrožavanja rada institucije), Slovenija (zlouporaba, šikanozni zahtjevi), Srbija (zlouporaba) i dr.



## **1.5. Zloupotrebavanje u hrvatskom zakonodavstvu**

Osim Zakona o pravu na pristup informacijama u hrvatskom pravnom sustavu i neki drugi zakoni uzimaju u obzir mogućnost zloupotrebavanja prava, a u okviru ustavnog načela iz članka 16. prema kojem se prava i slobode mogu ograničiti zakonom samo da bi se zaštitila prava i slobode drugih, pravni poredak, javni moral i zdravlje.

*Zakon o parničnom postupku* (NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14) u članku 10. detaljno regulira posljedice zloupotrebavanja u sudskom postupku, iako ne definira samu zloupotrebavanje, već u stavku 1. nalaže sudu da postupak provede bez odugovlačenja, u razumnom roku i sa što manje troškova, te onemogućiti svaku zloupotrebavanje prava u postupku.

*Zakon o obveznim odnosima* (NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15), propisuje člankom 6. načelo zabrane zloupotrebavanja prava, na način da je zabranjeno ostvarivanje prava iz obveznog odnosa suprotno svrsi zbog koje je ono propisom ustanovljeno ili priznato.

*Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći* (NN 143/13) u članku 13. stavku 1. točki d) propisuje da sekundarna pravna pomoć iz članka 12. stavka 1. navedenog Zakona može odobriti ako se ne radi o obijesnom parničanju, a u stavku 5. istog članka definira kako se smatra da se radi o obijesnom parničanju: ako su očekivanja podnositelja zahtjeva očito nerazmjerna sa stvarnom situacijom, ako je razvidno da podnositelj zahtjeva zlorabi mogućnost podnošenja zahtjeva za pravnu pomoć, ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u očitoj suprotnosti s konačnim ishodom u sličnim predmetima ili ako su očekivanja podnositelja zahtjeva u suprotnosti s prisilnim propisima i moralom društva.

## 2. Utvrđivanje zloupotrebe prava

Člankom 23. stavkom 5. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je:

- Tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Zakonskom odredom članka 23. stavak 5. točka 5. nije definiran sadržaj zlouporabe prava, osim kvalificiranog primjera, stoga je ostavljeno praksi da uspostavi pravni standard. Prema zakonskoj definiciji, vidljivo je da su obilježja zlouporabe sljedeća

1. Radi se o jednom podnositelju ili više međusobno povezanih podnositelja
2. Radi se o jednom ili više funkcionalno povezanih zahtjeva
3. Radi se o očitj zloporabi prava

Pri tome je zakonodavac utvrdio poseban (kvalificirani) oblik zlouporabe, koji ima sljedeća kumulativno ispunjena obilježja:

- A. Radi se o učestalim zahtjevima kojima se traži dostava istih ili istovrsnih informacija ili o zahtjevu kojim se traži velik broj informacija
- B. Dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Kod utvrđivanja zlouporabe prava na pristup informacijama potrebno je cijeniti sve činjenice i okolnosti slučaja kako bi se utemeljila odluka o postojanju ili nepostojanju zlouporabe prava. Pri tome treba uzeti u obzir i druga načela Zakona o pravu na pristup informacijama, osobito načelo jednakosti (članak 8.), načelo međusobnog poštovanja i suradnje (članak 9a) kao i načela Zakona o općem upravnom postupku, kao što su načelo pomoći stranci (članak 7.), načelo razmjernosti (članak 6.), načelo utvrđivanja materijalne istine (članak 8.), načelo učinkovitosti i ekonomičnosti (članak 10.).

Pri tome je važno istaknuti da ocjena moguće zlouporabe ne predstavlja test razmjernosti i javnog interesa, iako se element javnog interesa uzima u obzir pri ocjeni određenih subjektivnih i objektivnih okolnosti. Također, pri ocjeni zlouporabe treba uzeti u obzir traži li se konkretnim ili povezanim zahtjevima informacija za koju je propisana obveza objave informacija.

Razlozi koji upućuju na zlouporabu prava na pristup informacijama su višestruki su i različiti. Zakon o pravu na pristup informacijama određuje okolnosti koje tijelo javne vlasti može primijeniti kod odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, koje se pored ostalog mogu odnositi na podnošenje velikog broja zahtjeva za pristup informacijama. Sama činjenica da se jednim zahtjevom traži više informacija ipak ne mora nužno i automatski značiti da je došlo do zlouporabe prava, isto kao što i podnošenje više uzastopnih zahtjeva ne znači da se radi o zlouporabi prava.

U tom je smislu za utvrđivanje zlouporabe prava na pristup informacijama potrebno razmotriti ne samo svaki konkretan zahtjev koji je korisnik podnio sam ili u vezi s drugim korisnicima i u

vezi s prethodnim zahtjevima, nego je potrebno razmotriti dolazi li tim putem do očite zlouporabe prava na pristup informacijama.

Zloupotrebna prava je sukob prava korisnika prava na pristup informacijama i same svrhe Zakona, do kojeg dolazi u određenom trenutku kada korištenje tim pravom, koje je moguće do nekog trenutka bilo procesno i materijalno opravdano, dolazi u sukob sa svrhom i ciljem zakonskog uređenja prava na način da se negativno odražava na prava i dužnosti trećih, kako prava i obveze drugih korisnika, tako i obveze i dužnosti tijela javne vlasti u smislu ispunjenja njihovih zadaća.

Zakon o pravu na pristup informacijama daje temeljne smjernice o tome koje okolnosti tijelo javne vlasti treba imati u vidu prilikom donošenja odluke o tome da određeni korisnik zloupotrebjava pravo na pristup informacijama (funkcionalno povezani zahtjevi, učestali zahtjevi, rješavanje predstavljaju opterećenje za tijelo javne vlasti), ali, razumljivo, ne razrađuje dodatne kriterije koje tijelo javne vlasti treba uzeti u obzir kako bi se moglo ocijeniti da je došlo do zlouporabe prava na pristup informacijama, ostavljajući rješavanje tog pitanja praksi i uspostavljanju pravnog standarda. Iz zakonskog određenja je proizlazi da je potrebno ocijeniti utjecaj zahtjeva na javni interes funkcioniranja institucija i zaštite prava drugih, odnosno ostvarivanja prava korisnika, iako prema Zakonu o pravu na pristup informacijama podnositelji zahtjeva ne moraju navoditi razloge zbog kojih traže informaciju. Potrebno je uzeti u obzir i širi kontekst podnošenja zahtjeva, kao i ciljeve koji se žele postići podnošenjem zahtjeva.

Okolnosti koje u nastavku navodimo predstavljaju indikatore koje bi tijelo javne vlasti trebalo uzeti u obzir prilikom odlučivanja je li došlo do zloupotrebe prava na pristup informacijama. Potrebno je napomenuti kako su navedeni indikatori instruktivni te da je popis otvoren i podložan slobodnoj interpretaciji u slučajevima kada tijelo javne vlasti u konkretnom slučaju odlučuje radi li se o zloupotrebi prava na pristup informacijama u svakom pojedinačnom slučaju.

Pri tome treba uzeti u obzir da se u praksi institut zloupotrebe prava treba koristiti iznimno, imajući u vidu da se ograničava ustavno pravo građana. Poštujući načelo razmjernosti, prilikom potencijalne primjene instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama potrebno je utvrditi je li utvrđivanje zloupotrebe prava legitimna i prikladna mjera za ostvarivanje cilja zaštite ustavnih prava građana i vrijednosti zaštićenih pravnim poretkom; zatim je li ta mjera nužna, odnosno postoji li neka druga mjera manjeg intenziteta kojom se može postići isti cilj a da se ne suspendira ustavno pravo građana na pristup informacijama; te je u konačnici potrebno utvrđivanje razmjernosti u užem smislu, odnosno balansiranje u konkretnom slučaju mjeru utvrđivanja zloupotrebe prava i ustavnog prava na pristup informacijama.

- *Primjer: tijelo javne vlasti će podnositelju zahtjeva koji traži 1.000 stranica dokumenata naplatiti stvarne materijalne troškove koji nastanu pružanjem informacije, što predstavlja manje restriktivnu mjeru od odbijanja zahtjeva zbog zloupotreba prava*

Indikatori zloupotrebe prava podijeljeni su na subjektivne i objektivne elemente. Prilikom razmatranja sadržaja zloupotrebe prava na pristup informacijama, kako je propisano člankom 23. stavkom 5. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, moguće je razlaganje na subjektivni i objektivni element, te na cjelinu u kojoj su subjektivni i objektivni elementi u međusobnom odnosu i tako kreiraju posebnu činjeničnu i pravnu situaciju.

## 2.1. *Subjektivni elementi*

Subjektivni element zloupotrebe kod korisnika prava vidljiv je u članku 23. stavku 5. točki 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, u dijelu u kojem stoji kako „jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama.“ Slijedom navedenog, prilikom utvrđivanja subjektivnog elementa zloupotrebe je potrebno utvrditi subjektivni odnos podnositelja zahtjeva prema cilju koji se postiže podnošenjem zahtjeva, odnosno ima li podnositelj zahtjeva namjeru zloupotrebljavanja prava koje dovodi do šikanoznog postupanja.

Subjektivni element zloupotrebe bi stoga mogao ući u moralnu kategoriju, koja stavlja u odnos podnositelja zahtjeva, tijelo javne vlasti i javni interes. Subjektivni element može obuhvaćati:

- *Neutemeljene optužbe*

Korisnik prava na pristup informacijama u podnesenom zahtjevu ili u drugim podnescima upućenim tijelu predmnijeva nepravilnosti u radu tijela javne vlasti ili nestručne i nezakonite postupke njegovih djelatnika i čelnika, prilikom čega predmetne nepravilnosti nisu utemeljene u činjeničnom stanju i dokazane, nego spadaju u sferu žaliteljevih nagađanja i spekulacija. Navedeno je protivno načelu međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9a Zakona o pravu na pristup informacijama, u kojem je propisano da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe.

- *Korištenje uvredljive komunikacije i prijetnji ili drugog agresivnog ponašanja*

Do kršenja načela međusobne suradnje i poštivanja ljudskog dostojanstva dolazi i u slučaju kada korisnik u komunikaciji sa tijelom javne vlasti koristi uvrede, psovke i prijetnje. U potonjem se slučaju, ako procjeni da se radi o stvarnoj prijetnji ili uznemiravanju, tijelo javne vlasti može obratiti policiji ili državnom odvjetništvu.

- *Namjera izazivanja smetnji i otežavanja rada tijela javne vlasti*

Podnositelj zahtjeva eksplicitno iskazuje da mu je namjera otežati rad tijelu javne vlasti i u skladu s navedenim prekomjerno podnosi zahtjeve za pristup informacijama.

- *Osobne razmirice sa tijelom javne vlasti ili pojedinim djelatnikom*

Podnositelj zahtjeva koristi Zakon o pravu na pristup informacijama kao alat za svoj osobni sukob sa tijelom javne vlasti, odnosno sa čelnikom ili pojedinim zaposlenicima tijela. Sukob može proizaći iz dobivenog otkaza, rasporeda na drugo radno mjesto, ne primanja na radno mjesto, nezadovoljstva kako tijelo javne vlasti rješava korisnikov predmet ili iz neke osobne razmirice.

- *Iznimna upornost u podnošenju zahtjeva*

Korisnik podnosi zahtjeve na tjednoj ili dnevnoj bazi, te često biva nezadovoljan s dobivenom informacijom, i nakon zaprimanja informacije postavlja niz dodatnih pitanja i pojašnjenja iako postoje dokazi da je tijelo javne vlasti ispravno postupilo.

- *Traženje informacija koje podnositelj posjeduje ili su objavljene*

Podnositelj od tijela javne vlasti uporno traži informacije koje posjeduje, koje su mu poznate ili koje su već negdje objavljene.

- *Odbijanje bilo kakve suradnje i pomoći prilikom ostvarivanja prava.*

Podnositelj odbija pomoć i suradnju koje mu pruža tijelo javne vlasti. Tijelo javne vlasti, primjerice, pozove podnositelja zahtjeva koji živi neposredno uz sjedište tijela da izvrši uvid u zatražene informacije kojih ima iznimno puno (npr. dio arhiviranih spisa) te da kopira dokumente koji ga zanimaju, međutim, podnositelj odbija navedeno i traži da mu se sve dostavi poštom na kućnu adresu. Takvo je postupanje suprotno i načelima učinkovitosti i ekonomičnosti iz članka 10. Zakona o općem upravnom postupku.

- *Međusobna povezanost više podnositelja*

Korisnik prava na pristup informacijama može angažirati druge korisnike (prijatelje, susjede, rodbinu, suradnike iz iste institucije, npr. udruge, tvrtke) da podnose zahtjeve za pristup informacijama na način koji će predstavljati opterećenje za rad tijela javne vlasti. Otkrivanje ovog elementa može ovisiti o različitim izvorima informacija koje podupiru ovu okolnost (npr. slanje s iste adrese, isto prezime, istovjetan tekst ili izričaj zahtjeva, općepoznate činjenice i sl.).

## **2.2. Objektivni elementi**

Objektivni element zloupotrebe vidljiv je u članku 23. stavku 5. točki 5. Zakona o pravu na pristup informacijama u kojem stoji „...osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.“

Objektivni element zloupotrebe ukazuje na činjenicu da iako ponekad kod podnositelja zahtjeva ne mora postojati subjektivni element zloupotrebe, zloupotreba prava na pristup informacijama može biti ostvarena i prekomjernim podnošenjem zahtjeva, što dovodi do opterećivanja rada i funkcioniranja tijela javne vlasti te onemogućavanja tijela javne vlasti da obavlja svoju djelatnost, koja se u slučaju tijela javne vlasti obavlja u javnom interesu. Objektivni kriterij zloupotrebe može obuhvaćati:

- *Brojnost i opsežnost zahtjeva*

Uvidom u službeni upisnik o zahtjevima za pristup informacijama tijela javne vlasti vidljivo je kako se podnositeljevi zahtjevi ističu svojom iznimnom brojnošću ili opsežnošću. Zakonom o pravu na pristup informacijama nije ograničen broj zahtjeva koje korisnik može podnijeti. Jedino ograničenje iz Zakona o pravu na pristup informacijama postoji u slučaju da korisnik traži istu informaciju, a nije protekao rok od 90 dana od prethodnog zahtjeva (članak 23., stavak 1., točka 2.).

- *Opterećenje za tijelo javne vlasti*

Ponekad brojnost i opsežnost zahtjeva neće utjecati na normalno odvijanje poslovnih procesa tijela budući da su zahtjevi upućeni tijelu javne vlasti u kojem je zaposlen velik broj službenika (recimo ministarstvu), gdje službenik za informiranje ima potporu u rješavanju predmetnih zahtjeva te obavlja posao službenika za informiranje kao jedinu zadaću. Međutim, u mnogim drugim slučajevima će brojni i opsežni zahtjevi za pristup informacijama predstavljati veliko opterećenje za rad tijela javne vlasti, ako je u tijelu zaposlena nekolicina djelatnika, a službenik za informiranje pored izvršavanja obveza određenih Zakonom o pravu na pristup informacijama obavlja i druge zadatke iz djelokruga rada tijela. Upravo je u ovom dijelu ključni element zlouporabe s obzirom da korištenje prava na pristup informacijama utječe na ostvarivanje prava drugih odnosno funkcioniranje pravnog poretka i institucija.

- *Povreda ustavnih i drugih prava građana*

Opterećenost tijela javne vlasti uslijed prekomjernog podnošenja zahtjeva može rezultirati ugrožavanjem, ometanjem ili onemogućavanjem korištenja prava drugih fizičkih i pravnih osoba. Prilikom rješavanja velikog broja zahtjeva za pristup informacijama kojim se traže informacije obuhvaćene duljim vremenskim razdobljem, postoji mogućnost da prava stranaka u drugim postupcima u tijelu javne vlasti ili drugih korisnika prava na pristup informacijama ne budu adekvatno zaštićena. Drugim riječima, može doći i do zastoja ili usporavanja u radu tijela javne vlasti i na taj način ograničavanja drugih korisnika zbog neobavljanja redovnog posla. To predstavlja prepreku učinkovitom radu tijela, ne samo u području pristupa informacijama, već u svim svojim područjima rada, dok je svrha Zakona o pravu na pristup informacijama putem ostvarivanja prava na pristup javnim informacijama upravo promicanje učinkovitosti u radu i racionalno funkcioniranje uprave, u javnom interesu.

- *Uznemirenost djelatnika neprekidnim ponavljanjem zahtjeva*

Upornost podnositelja u podnošenju zahtjeva, konstantno nezadovoljstvo sa dobivenim informacijama te odbijanje suradnje i pomoći, može izazvati uznemirenost kod službenika za informiranje i drugih djelatnika tijela javne vlasti uslijed obezvrjeđivanja instituta prava na pristup informacijama.

- *Neodređenost i neselektivnost zahtjeva*

U podnositeljevima zahtjevima prilikom traženja informacija dominira neodređena zamjenica „sve“, drugim riječima, podnositelj ima običaj tražiti sve ugovore, sve odluke, sve dokumente, sve troškove, ne uzimajući u obzir vremenski opseg za koji traži dostavu informacije.

- *Raspršivanje zahtjeva (pecanje informacija)*

Podnositelj svojim zahtjevima traži informacije iz svih segmenata rada tijela javne vlasti ili sve informacije u određenom segmentu, a kako bi pronašao bilo kakve nepravilnosti u radu, te kako bi okrivio službenike ili čelnika tijela javne vlasti za nesavjesno obavljanje poslova i raspolaganja financijskim sredstvima i imovinom. U praksi ostvarivanja prava na pristup informacijama takvo se podnošenje zahtjeva naziva „pecanjem informacija“ i ne smatra se automatski sukladnim javnom interesu koji se ostvaruje putem Zakona o pravu na pristup informacijama. Naime, takvo se ponašanje razlikuje od situacije kad korisnik, sumnjajući u nepravilnosti, traži neke određene informacije koje bi mogle ukazati na nedostatke i nepravilnosti u radu tijela javne vlasti.

- *Istovrsni i ponavljajući zahtjevi*

Podnositelj ili više povezanih podnositelja postavljaju istovremeno ili konsektivno identične ili vrlo slične zahtjeve koji time ukazuju na korištenje prava na pristup informacijama za opterećivanje rada tijela javne vlasti, bez supstancijalnog uporišta u svrsi i cilju Zakona.

- *Neozbiljni zahtjevi kojima se traže informacije koje objektivno nisu od javnog interesa*

Podnositelj podnosi zahtjeve koji trivijalni i neozbiljni i koji ne doprinose svrsi i cilju Zakona odnosno ostvarivanju javnog interesa za transparentnošću tijela javne vlasti. Bez obzira što korisnik ne treba navesti svrhu traženja informacije, tijelo javne vlasti iz samog zahtjeva, te eventualne komunikacije s korisnikom i njegovim pojašnjenjima, može razmatrati i vrijednost zatraženih informacija za javni interes u kontekstu moguće zlouporabe. Zahtjevi korisnika prava na pristup informacijama doprinose javnom interesu osobito u slučajevima kada se zahtjevima traže informacije o javnoj potrošnji, radu i odlukama koje donose tijela javne vlasti. Za razliku od takvih slučajeva, korisnici pojedinim zahtjevima mogu tražiti informacije koje nisu nastale u vezi s djelokrugom ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti te čija je priroda takva da služe zabavi samog podnositelja ili njegovom nerazumnom opterećivanju rada tijela javne vlasti.

### **2.3. Spajanje subjektivnog i objektivnog elementa zloupotrebe**

Rezultat spajanje subjektivne i objektivne komponente zlouporabe prava na pristup informacijama trebao bi se iskazivati u prekoračivanju pravne i moralne granice primjene instituta prava na pristup informacijama, što rezultira u neproporcionalnom i neopravdanom opterećivanju rada i funkcioniranja tijela javne vlasti, bez ostvarivanja javnog interesa koji bi nadilazio moguće opterećenje.

Ukoliko je na temelju razmatranja svih činjenica i okolnosti slučaja tijelo javne vlasti zauzelo stav da je predmetnim zahtjevom došlo do zlouporabe prava na pristup informacijama, tijelo je dužno u rješenju kojem odbija zahtjev isto detaljno i jasno obrazložiti, kako u odnosu na pojedine elemente zlouporabe tako i u odnosu na cjelinu te okolnosti. Obrazloženje je, kao i uputa o pravnom lijeku, ključan i obvezan dio rješenja prema članku 98. Zakona o općem upravnom postupku i omogućuje korisniku da zaštiti svoja prava, kao i drugostupanjskom tijelu u kontroli zakonitosti odlučivanja.



### **3. Uloga Povjerenika za informiranje u utvrđivanju zloupotrebe prava**

Povjerenik za informiranje kao neovisno, zakonom uspostavljeno državno tijelo koje osigurava pravnu zaštitu prava na pristup informacijama, u svojem je djelovanju prvenstveno usmjeren na ostvarivanje svrhe i cilja Zakona o pravu na pristup informacijama. U tom smislu Povjerenik za informiranje štiti, potiče i promiče pravo na pristup informacijama kao demokratsko pravo građana da dođu do informacija u posjedu tijela javne vlasti. Pravo na pristup informacijama je ujedno apostrofirano kao preventivni alat za borbu protiv korupcije, ali i kao pravo koje jača odgovornost i otvorenost tijela javne vlasti, te koje omogućava nadzor građana nad javnom upravom i veću uključenost građana u postupke donošenja odluka i kreiranju javnih politika. Pri tome Povjerenik za informiranje osobito pazi da se pravo na pristup informacijama ostvaruje u skladu sa zakonom, te da se institut zloupotrebe ne zloupotrebljava od strane tijela javne vlasti, kako bi se spriječilo korisnike u ostvarivanju njihovih prava.

Slijedom navedenog, Povjerenik za informiranje prilikom provedbe nadzora, praćenja i promicanja prava na pristup informacija nastoji kao temeljno načelo pristupa informacijama promovirati načelo javnosti i slobodnog pristupa informacijama, koje upućuje da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Zakonom.

Stoga i Povjerenik za informiranje, uz primarno ostvarivanje spomenute svrhe i cilja Zakona o pravu na pristup informacijama i poticanje razvoja transparentne i otvorene javne vlasti, ima također i ulogu zaštitnika drugih ustavnih prava i vrijednosti zaštićenih pravnim poretkom, ali i zaštitnika dostojanstva i normalnog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku prvenstveno utvrđuje objektivne kriterije moguće zloupotrebe na način da utvrdi količinu, opseg i sadržaj podnesenih zahtjeva te usklađenost postupanja tijela javne vlasti sa odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Ujedno utvrđuje i stupanj pružanja pomoći, suradnje i općenitog odnosa prema podnositelju zahtjeva. Nakon utvrđenih objektivnih kriterija, Povjerenik za informiranje uz pomoć prikupljenih dokaza utvrđuje subjektivni element zloupotrebe prava, odnosno pokazatelje korištenja instituta prava na pristup informacijama suprotno njegovom cilju i svrsi.

Kako bi se u žalbenom postupku moglo utvrditi je li korisnik prava na pristup informacijama zloupotrijebio pravo, Povjerenik za informiranje će, pored razmatranja obrazloženja osporenog rješenja prvostupanjskog tijela javne vlasti i navoda iz žaliteljeve žalbe, poduzeti sljedeće korake:

- Izvršiti *uvid u spis prvostupanjskog predmeta*, kao dio redovnog postupka po žalbi.
- Izvršiti *uvid u službeni upisnik o zahtjevima za pristup informacijama za tekuću godinu te po mogućnosti za prethodnu godinu*, kako bi se utvrdila količina i opseg žaliteljevih zahtjeva upućenih tijelu javne vlasti, kao i zahtjeva drugih korisnika:
- Zatražiti od tijela javne vlasti da popuni *Upitnik o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama*, kako bi se putem samoprocjene tijela javne vlasti utvrdilo postupa li tijelo javne vlasti u skladu sa zakonskim odredbama. Navedeni Upitnik služi kao sredstvo za samoprocjenu u svrhu upravljanja kvalitetom u području osiguravanja transparentnosti i otvorenosti, a Povjereniku za informiranje u svrhu inspekcijskog postupka, premda može i poslužiti kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje zloupotrebe. Upitnik se sastoji od tri cjeline. U prvoj cjelini kroz šest dijelova potrebno je unijeti odgovore na postavljena pitanja (dijelovi I-V) odnosno statističke podatke (dio VI). U drugoj cjelini potrebno je odgovoriti na postavljena pitanja, uglavnom u smislu uspostavljanja dobre prakse u tijelu javne vlasti u pogledu provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama. U trećoj cjelini navedeni su tipični dokumenti koje je potrebno pripremiti i razmotriti u postupku samoprocjene odnosno pripremiti za potrebe inspekcijskog nadzora. Upitnik je javno objavljen i dostupan na stranicama Povjerenika za informiranje [www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)
- Prikupiti druge potrebne podatke u svrhu utvrđivanja materijalne istine (npr. traženjem očitovanja, dostave podataka i slično, uvid u godišnje izvješće tijela javne vlasti, zapisnike o inspekcijskom nadzoru u tom tijelu itd.).

Pri utvrđivanju činjenica temeljem gore opisanih postupaka, Povjerenik za informiranje obratit će pozornost i uzeti u obzir osobito sljedeće okolnosti:

- *Količinu i opseg zahtjeva za pristup informacijama* koje je tijelo zaprimilo u određenom razdoblju, a posebno zahtjeve konkretnog korisnika i s njime povezanih osoba, za koje je moguće utvrditi povezanost uobičajenim postupcima (rodbinska povezanost, povezanost fizičke osobe i pravne osobe putem ovlaštenih osoba za zastupanje i sl.);
- *Postupanje tijela javne vlasti sa zahtjevima za pristup informacijama*, odnosno rješava li tijelo javne vlasti zahtjeve korisnika u zakonskim rokovima i koliki je udio zahtjeva koji su riješeni izvan roka. Cijenit će se okolnost jednakog tretiranja korisnika (npr. rješavaju li se zahtjevi konkretnog korisnika na jednak način kao i ostali), kao i eventualni opravdani razlozi za nerješavanje pojedinačnog zahtjeva. Tom prilikom analizirat će se i podaci Povjerenika za informiranje o žalbenim postupcima, osobito odbijenim i usvojenim žalbama, žalbama zbog šutnje uprave, postupanje tijela javne vlasti po odlukama Povjerenika, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske ili nadležnog prekršajnog suda;

- Kao posebne okolnosti ocjenjuje se *postupanje u pojedinim fazama rješavanja zahtjeva* od strane tijela javne vlasti, kao što je primjerice nepotrebno (i nezakonito) produžavanje rokova za rješavanje zahtjeva, dostava nepotpunih informacija, nepotrebnom i suvišnom komunikacijom s korisnikom kojom se zahtjev ne rješava, a produžava se rješavanje zahtjeva, čime se posredno otežava ostvarivanje prava korisnika. Osim toga provjerava se stvara li tijelo javne vlasti za korisnika nepotrebne administrativne prepreke prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, kao što je neuvažavanje zahtjeva koji su podneseni putem elektroničke pošte i sl., ili nepoštivanje pravila o troškovima (npr. zaračunavanje nepotrebnih ili neutemeljenih troškova ili kreiranje situacija koje stvaraju dodatne troškove) ili odredbe o načinu ostvarivanja uvida (npr. inzistiranje na jednom načinu dostave informacije, iako korisnik opravdano želi dobiti informaciju na drugi način). Takva su ponašanja suprotna načelima i u upravnog postupka (članci 6. stavak 3., 7. i 10. Zakona o općem upravnom postupku) kao i načelima Zakona o pravu na pristup informacijama, osobito načela jednakosti iz članka 8. i načela međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9a), a često i pojedinim odredbama.
- Osim rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, za ocjenu postupanja tijela javne vlasti relevantna je i *praksa proaktivne objave informacija* na internetskoj stranici tijela javne vlasti, odnosno u kojoj mjeri ta okolnost utječe na potrebu podnošenja zahtjeva od strane korisnika. Naime, ukoliko tijelo javne vlasti ne objavljuje informacije samim time potencira situaciju u kojoj su korisnici u potrazi za informacijama prisiljeni iste tražiti putem zahtjeva, umjesto da im pristupe putem internetske stranice.
- Prilikom utvrđivanja moguće zlouporabe prava na pristup informacijama važno je razmotriti i okolnost na koji način je tijelo javne vlasti *organiziralo rad službenika za informiranje* odnosno je li službeniku za informiranje glavna ili osnovna radna obveza primjena Zakona o pravu na pristup informacija ili ima i druge radne obveze koje utječu na njegove obveze prema članku 13. Zakona o pravu na pristup informacijama. Neadekvatna interna organizacija rada, osobito ako nije opravdana nužnim razlozima, načelno ne može proizvesti situaciju 'opterećivanja' tijela javne vlasti rješavanjem zahtjeva. Stoga se razmatra i ukupan broj osoba koje tijelo javne vlasti zapošljava kako bi se mogla utvrditi da li obradom zahtjeva za pristup informacijama dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti u cjelini jer se određeni broj službenika angažira na obradi zahtjeva za pristup informacijama (izrada preslika, pretvaranje informacija u neki drugi oblik i sl.) ili to nije slučaj (pa eventualno teret pada samo na službenika za informiranje).

U cjelini, Povjerenik za informiranje ispituje okolnosti na strani tijela javne vlasti koje imaju utjecaj na formiranje ocjene o zlouporabi, a odnose se na način i kvalitetu rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, odnos službenika za informiranje i drugih službenika prema korisniku, kao i u cjelini profesionalno, nepristrano postupanje i primjena stručnog znanja u svrhu pružanja pomoći građanima u ostvarivanju njihovih prava, u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.

#### 4. Zaključak

Tijela javne vlasti trebaju koristiti institut zloupotrebe prava na pristup informacijama kao iznimku, budući da se njime suspendira ustavom zajamčeno temeljno ljudsko pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

Bez obzira na značaj koje pravo na pristup informacijama ima u demokratski uređenim zemljama, ponekad će biti potrebno rješenjem odbiti žaliteljev zahtjev ili više zahtjeva za pristup informacijama, ako njihovo podnošenje ometa druga ustavom zajamčena prava građana, dostojanstveno i redovito funkcioniranje rada tijela javne vlasti te općenito ugrožava vrijednosti zaštićene pravnim poretkom.

Tijela javne vlasti su tom prilikom dužna odvagati sve činjenice i okolnosti koje ukazuju na opterećenost rada i funkcioniranja tijela javne vlasti te koje ukazuju na podnositeljeve motive i namjeru da koristi odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama protivno njegovom cilju i svrsi, te ih unijeti u obrazloženje odbijajućeg rješenja.

Iako će ponekad jedan ili više podnositelja tražiti poprilično veliku količinu informacija, što objektivno može prouzročiti opterećenje i zastoj u radu tijela javne vlasti, bitnu razliku će činiti situacija ako su zatražene informacije od velikog javnog interesa za javnost jer se, primjerice, odnose na sumnju u nezakonit rad ili na neko vrlo važno društveno pitanje u reguliranje kojeg javnost ima biti uključena, a podnositelji zahtjeva su primjerice novinari ili udruga. U takvim situacijama bi korištenje instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama ujedno potaknulo sumnju kako se uskraćivanje prava na pristup informacijama zbog zlouporabe koristi samo kako bi se prikrije nezakonitosti u radu ili neopravdanog isključivanja javnosti iz procesa odlučivanja.

Tijelo javne vlasti je dužno tijekom cijelog postupka, bez obzira na intoniranost zahtjeva podnositelja i njegovu eventualnu namjeru zloupotrebe prava, postupati prema podnositelju u skladu s etičkim načelima, što uključuje profesionalno i nepristrano postupanje te primjenu stručnog znanja.

**Povjerenik za informiranje**

**Smjernice za primjenu odredbe o zlouporabi prava**

**Zagreb, 13. prosinac 2017.**

Klasa: 008-01/17-01/29

Urbroj: 401-01/05-17-1

[www.pristupinfo.hr](http://www.pristupinfo.hr)



**Imenovanje – nekomercijalno – bez prerada:** drugi mogu distribuirati djelo u nekomercijalne svrhe dokle god je djelo cjelovito i u neizmijenjenom obliku, uz isticanje autora