

ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA I DOSTUPNOST INFORMACIJA  
Preporuke Vijeća Europe

Izdavač: HRVATSKI DRŽAVNI ARHIV, Zagreb

Za izdavača: Josip Kolanović

Prijevod s engleskoga i njemačkoga jezika: Mirjana Hurem, Danijela Marjanić,  
Tatjana Šarić

Redakcija teksta: Jozo Ivanović

Lektura i korektura: Nikolina Krtalić

Oprema: Luka Gusić

CIP - Katalogizacija u publikaciji

# **ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA I DOSTUPNOST INFORMACIJA**

Preporuke Vijeća Europe

Zagreb 2002.

## SADRŽAJ

Riječ izdavača .....	
Konvencija za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi osobnih podataka - Europski ugovori ETS br. 108 (28. siječnja 1981) .....	
Preporuka br. R (81) 19 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama, o dostupnosti informacija koje posjeduju javne vlasti (25. studenoga 1981) .....	
Preporuka br. R (91) 10 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama, o priopćavanju osobnih podataka koje posjeduju javna tijela trećim osobama (9. rujna 1991) .....	
Preporuka br. R (2000) 13 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama, o europskoj politici o dostupnosti arhivskoga gradiva (13. srpnja 2000) .....	
Dodatak - Nacrt preporuke Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama, o dostupnosti službenih informacija (18-21. rujna 2001) .....	

## RIJEČ IZDAVAČA

Razvoj suvremenoga društva senzibilizirao je odnos prema informacijama. Oduvijek su postojale informacije koje su bile dostupne širem pučanstvu i podaci koji su bili pridržani određenim pojedincima pa su se nazivali “tajni”. Administracije pojedinih zemalja stvorile su i posebne kategorije spisa ranije zvanih opći “spisi” i “povjerljivi” spisi. U zaštiti državnih, ali i osobnih podataka, nastao je specifičan odnos, pa se govori o “vojnoj tajni”, “državnoj tajni”. Od davnina razvila se i etika “profesionalne tajne” kojom su pojedine profesije štatile osobne podatke. U arhivskoj službi zakonski se reguliralo pravo na dostupnost informacija te su utvrđivani i rokovi dostupnosti pojedinih vrsta arhivskoga gradiva.

Brzi tehnološki razvoj smanjio je rokove kojima je nešto bilo obavijeno “tajnom” tako da su dugi rokovi, primjerice od 50 i više godina za neke “vojne tajne”, razvojem tehnologije postali besmisleni. Razvoj pak demokracije u svijetu stvorio je poseban odnos prema različitim vrstama informacija koje nastaju u administraciji: ističe se pravo svakoga pojedinca na informacije sadržane u dokumentima javne uprave. Time se želi istaknuti transparentnost suvremene uprave. Istovremeno se naglašava zaštita osobnih podataka te se time želi zaštititi privatnost i nepovredivost osobnosti svakoga čovjeka.

U tom kontekstu možemo promatrati i suvremeno “reguliranje” zaštite osobnih podataka i pravo na dostupnost službenih informacija koje nastaju radom javne vlasti i uprave te onih informacija koje se čuvaju u arhivima.

U brizi za zaštitu privatnosti Vijeće Europe je donijelo *Konvenciju za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi osobnih podataka* (1981) i *Preporuku o priopćavanju osobnih podataka koje posjeduju javna tijela* (1991). Vijeće Europe posvetilo je posebnu brigu i dostupnosti informacija koje nastaju radom javne državne uprave, kao i informacija koje se čuvaju u arhivima. *Preporuka o dostupnosti informacija koje posjeduju javne vlasti* (1981) afirmira pravo, ali utvrđuje i granice dostupnosti informacija koje nastaju djelatnošću tijela javne uprave, posebno kada je riječ o zaštiti temeljnih državnih interesa i zaštite privatnosti osoba. U *Preporuci o europskoj politici o dostupnosti arhivskoga gradiva* (2000) rezimira se praksa europskih zemalja o dostupnosti arhivskoga gradiva i daju se smjernice na kojima bi europske zemlje trebale regulirati to pitanje u vlastitim arhivskim zakonodavstvima. I dostupnost arhivskoga gradiva temelji se na zahtjevu demokratskoga prava pojedinca i izraza demokracije svake zemlje, jer ni jedna “zemlja ne postaje potpuno demokratska dok svaki od njenih stanovnika ne dobije mogućnost objektivne spoznaje elemenata svoje povijesti”. No, i ta preporuka potvrđuje određena dosadašnja ograničenja u korištenju arhivskoga gradiva koje sadrži podatke značajne za obranu temeljnih probitaka države i pojedinaca.

U raspravama koje su se vodile i u krugovima arhivskih stručnjaka tijekom izrade Preporuke o dostupnosti arhivskoga gradiva, istaknuta je potreba izrade slične Preporuke o dostupnosti službenih informacija koje se nalaze u “tekućim arhivima”, odnosno prava na informacije koje posjeduju javne vlasti. Premda je kratka Preporuka donesena već 1981. godine, pristupilo se izradi nove Preporuke o dostupnosti službenih informacija. Ta je preporuka pred Odborom ministara Vijeća Europe i nadati se da će uskoro biti donesena. Smatrali smo uputnim ovdje donijeti Nacrt te Preporuke.

I Europska unija posvetila je posebnu brigu pitanju dostupnosti informacija. Stajališta Europske unije iznesena su u tzv. "Zelenoj knjizi".

Objavljivanjem ovih preporuka Vijeća Europe podastiremo i hrvatskoj javnosti suvremena europska gledišta o pravu na informacije, ali i o nužnosti zaštite i državnih i osobnih prava sadržanim u dokumentima administracije, ali i u arhivskim ustanovama.

Ispravan odnos prema informacijama pokazatelj je i stupnja razvoja demokracije svake zemlje. Otvorenost informacijama koje nastaju djelatnošću javne vlasti, kao i podataka koji se čuvaju u arhivima, izražava stupanj demokratizacije društva. Ali isto tako izraz je zrele demokracije i odgovorno postupanje s informacijama koje štite osobne podatke i državne probitke.

Josip Kolanović

**KONVENCIJA ZA ZAŠTITU POJEDINACA PRI  
AUTOMATSKOJ OBRADI OSOBNIH PODATAKA**

**EUROPSKI UGOVORI ETS br. 108**

**Strasbourg, 28. siječnja 1981.**

**EUROPSKI UGOVORI**  
**ETS br. 108**

**KONVENCIJA ZA ZAŠTITU POJEDINACA PRI AUTOMATSKOJ  
OBRADI OSOBNIH PODATAKA**

**Strasbourg, 28. siječnja 1981.**

**UVOD**

Države članice Vijeća Europe, ovdje potpisane,

uzevši u obzir da je cilj Vijeća Europe postići veće jedinstvo među njegovim članicama, koje se temelji osobito na poštivanju vladavine zakona, kao i ljudskih prava i temeljnih sloboda;

uzevši u obzir da je poželjno povećati zaštitu svačijih prava i temeljnih sloboda, a napose prava na poštivanje privatnosti, vodeći pritom računa o sve većem protoku osobnih podataka, koji prolaze automatsku obradu, preko granica;

potvrđujući istovremeno njihov pristanak na slobodu informiranja bez obzira na granice;

priznavajući da je potrebno dovesti u sklad temeljne vrijednosti poštivanja privatnosti i slobodnog protoka informacija među narodima,

sporazumjele su se o sljedećem:

**Poglavlje I. - OPĆE ODREDBE**

**Članak 1. - Predmet i svrha**

Svrha ove Konvencije je osigurati na području svake od strana, za svakog pojedinca, koje god nacionalnosti i prebivališta on bio, poštivanje njegovih prava i temeljnih sloboda, a osobito njegovo pravo na privatnost pri automatskoj obradi osobnih podataka koji se odnose na njega ("zaštita podataka").

**Članak 2. - Definicije**

Za svrhe ove konvencije:

**a) osobni podaci ("personal data")** znače svaku informaciju koja se odnosi na identificiranog pojedinca ili pojedinca koji se može identificirati ("predmet podataka").

**b) datoteka automatskih podataka ("automated data file")** znači svaki skup podataka koji prolazi automatsku obradu.



**c) automatska obrada (“automatic processing”)** uključuje sljedeće radnje ako su u cijelosti ili dijelom provedene automatskim sredstvima: pohranjivanje podataka, izvođenje logičkih i/ili aritmetičkih operacija na tim podacima, njihovu izmjenu, brisanje, očitavanje ili diseminacija.

**d) nadzornik datoteke (“controller of the file”)** znači fizičku ili pravnu osobu, javno nadležno tijelo, agenciju ili bilo koje drugo tijelo koje je prema nacionalnom zakonodavstvu kompetentno odlučiti, koja bi trebala biti svrha automatske datoteke podataka, koje kategorije osobnih podataka bi trebale biti pohranjene i koje operacije bi se trebale primijeniti na njima.

### **Članak 3. - Područje primjene**

1. Strane se obvezuju da će ovu Konvenciju primjenjivati na automatske datoteke osobnih podataka i automatsku obradu osobnih podataka u javnom i privatnom sektoru.

2. Svaka država može, u vrijeme potpisivanja ili kada položi svoje dokumente o ratifikaciji, prihvaćanju, odobrenju ili pristupu, ili u svako drugo doba, u izjavi naslovljenoj na glavnog tajnika Vijeća Europe obavijestiti:

**a)** da ovu Konvenciju neće primjenjivati na određene kategorije automatskih datoteka osobnih podataka, čiji će popis biti priložen. U taj popis ona, međutim, neće uključiti kategorije automatskih datoteka osobnih podataka koje su po domaćem zakonu podložne odredbama o zaštiti podataka. Prema tome, ona će dopuniti ovaj popis novom izjavom svaki put kada se odredbe o zaštiti podataka prema njenom domaćem zakonodavstvu protegnu na dodatne kategorije automatskih datoteka osobnih podataka;

**b)** da će ona ovu Konvenciju primjenjivati i na informacije koje se odnose na grupe osoba, udruženja, ustanove, kompanije, korporacije i sva ostala tijela koja se posredno ili neposredno sastoje od pojedinaca, bilo da takva tijela imaju svojstvo pravne osobe ili ne;

**c)** da će ovu Konvenciju primjenjivati i na datoteke osobnih podataka koje se ne obrađuju automatski.

3. Svaka država koja je područje djelovanja ove Konvencije proširila bilo kojom od izjava koje su predviđene u točkama 2b ili c, u spomenutoj izjavi može navesti da će takva proširenja primijeniti samo na određene kategorije datoteka osobnih podataka, čiji će popis biti priložen.

4. Niti jedna strana koja je izjavom predviđenom u točki 2a ovoga članka izuzela određene kategorije automatskih datoteka osobnih podataka, ne može zahtijevati primjenu ove Konvencije na takve kategorije od strane koja ih nije izuzela.

5. Isto tako, strana koja nije učinila niti jedno od proširenja koja su predviđena u točkama 2b i c ovoga članka, ne može zahtijevati primjenu ove Konvencije na te točke, s obzirom na stranu koja je učinila takva proširenja.

6. Izjave predviđene u stavku 2. ovog članka, postat će pravovaljane od trenutka stupanja Konvencije na snagu, s obzirom na državu koja ih je sastavila, ako su one sastavljene u vrijeme potpisa ili polaganja njenih dokumenata o ratifikaciji, prihvaćanju, odobrenju ili pristupu ili tri mjeseca nakon njenog primitka od strane glavnog tajnika Vijeća Europe, ako su sastavljene u neko kasnije vrijeme. Ove izjave mogu se opozvati u cijelosti ili djelomice, ako se obavijest uputi glavnom tajniku Vijeća Europe. Takvi opozivi će stupiti na snagu tri mjeseca nakon datuma primitka ove obavijesti.

## **Poglavlje II. - OSNOVNA NAČELA ZA ZAŠTITU PODATAKA**

### **Članak 4. - Dužnosti strana**

1. Svaka strana će poduzeti potrebne mjere u svojem domaćem zakonodavstvu da omogući djelovanje osnovnih načela za zaštitu podataka izloženih u ovom poglavlju.

2. Te mjere će se poduzeti najkasnije u razdoblju stupanja na snagu ove Konvencije s obzirom na tu stranu.

### **Članak 5. - Kakvoća podataka**

Osobni podaci koji prolaze automatsku obradu bit će:

- a) pribavljeni i obrađeni pošteno i u skladu sa zakonom;
- b) pohranjeni za određene i zakonite svrhe i neće biti korišteni na način neprimjeren tim svrhama;
- c) primjereni, relevantni i ne prekomjerni u odnosu na svrhe za koje se pohranjuju;
- d) točni i tamo gdje je potrebno, ažurirani prema najnovijim podacima;
- e) sačuvani u obliku koji dopušta identifikaciju predmeta podataka ne dulje nego što je potrebno za svrhe za koje se ti podaci pohranjuju.

### **Članak 6. - Posebne kategorije podataka**

Osobni podaci koji otkrivaju rasno podrijetlo, politička mišljenja ili vjerska ili druga uvjerenja, kao i osobni podaci koji se odnose na zdravlje ili spolni život, ne mogu se automatski obrađivati, osim ako domaći zakon ne osigura odgovarajuću zaštitu. Isto će se primijeniti na osobne podatke koji se odnose na krivične presude.

### **Članak 7. - Sigurnost podataka**

Poduzet će se prikladne mjere sigurnosti za zaštitu osobnih podataka pohranjenih u automatskim datotekama podataka od slučajnog ili bespravnog uništavanja ili slučajnog gubitka, kao i od neovlaštenog pristupa, izmjene ili diseminacije.

### **Članak 8. - Dodatna zaštita predmeta podataka**

Svakoj osobi bit će omogućeno:

a) da ustanovi postojanje automatske datoteke osobnih podataka, njene glavne svrhe, kao i identitet i stalno boravište ili glavno mjesto poslovanja nadzornika datoteke;

b) da u razumnim razmacima i bez pretjeranog odgađanja ili troška dobije potvrdu o tome da li su osobni podaci koji se tiču nje pohranjeni u automatskoj datoteci podataka, kao i da mu se takvi podaci proslijede u razumljivu obliku;

c) da se takvi podaci, prema potrebi, isprave ili izbrišu, ako su bili obrađivani suprotno odredbama domaćeg prava, čime se omogućuje djelovanje osnovnih načela izloženih u čl. 5 i 6 ove Konvencije;

d) da joj je dostupan pravni lijek, ako nije udovoljeno zahtjevu za potvrdom ili, ako nastupi taj slučaj, proslijeđivanjem, ispravkom ili brisanjem, kako je predviđeno u stavcima b i c ovoga članka.

#### **Članak 9. - Iznimke i ograničenja**

1. Neće biti dopuštene nikakve iznimke od odredbi iz čl. 5, 6 i 8 ove Konvencije, osim unutar granica koje su određene u ovome članku.

2. Opoziv odredaba čl. 5, 6 i 8 ove Konvencije bit će dopušten kada je takav opoziv predviđen zakonodavstvom strane i ako u demokratskom društvu to čini nužnu mjeru u interesu:

a) zaštite nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, monetarnih interesa države ili suzbijanja krivičnih djela;

b) zaštite predmeta podataka ili prava i sloboda drugih.

3. Ograničenja u primjeni prava navedenih poblže u čl. 8, st. b, c i d, mogu biti predviđena zakonom s obzirom na automatske datoteke osobnih podataka koje se koriste u statističke svrhe ili u svrhe znanstvenog istraživanja, kada je očito da nema rizika za povredu privatnosti predmeta podataka.

#### **Članak 10. - Sankcije i pravni lijek**

Svaka strana se obvezuje da će ustanoviti odgovarajuće sankcije i pravni lijek u slučaju povrede odredaba domaćeg zakona, kojima se omogućava primjena osnovnih načela zaštite podataka koja su izložena u ovom poglavlju.

#### **Članak 11. - Proširena zaštita**

Nijedna odredba iz ovog poglavlja neće se protumačiti kao da ograničava ili na neki drugi način utječe na mogućnost da strana predmetima podataka odobri veću mjeru zaštite od one ustanovljene u ovoj Konvenciji.

### **Poglavlje III. - PROTOK OSOBNIH PODATAKA PREKO GRANICA**

#### **Članak 12. - Protok osobnih podataka preko granica i domaće pravo**

1. Sljedeće odredbe će se primijeniti na prijenos osobnih podataka, koji prolaze automatsku obradu ili su sakupljeni s namjerom da budu automatski obrađeni, preko državnih granica, uz pomoć bilo kojeg sredstva.

2. Strana neće, osim radi zaštite privatnosti, zabraniti ili izvrnuti posebnoj autorizaciji protok osobnih podataka koji odlaze preko granice na područje druge strane.

3. Unatoč tomu, svaka strana će imati pravo ograničiti djelovanje odredbi iz stavka 2:

a) ukoliko njeno zakonodavstvo uključuje specifične odredbe za određene kategorije osobnih podataka ili automatskih datoteka osobnih podataka, zbog prirode tih podataka ili tih datoteka, osim tamo gdje odredbe druge strane predviđaju jednaku zaštitu.

b) kada se prijenos vrši s njenog područja na područje države koja nije prihvatila ugovor preko područja druge strane, kako bi se izbjegli takvi prijenosi koji dovode do izigravanja zakonodavstva strane o kojoj je bilo riječi na početku ovog stavka.

### **Poglavlje IV. - UZAJAMNA POMOĆ**

#### **Članak 13. - Suradnja među stranama**

1. Strane se slažu da će jedna drugoj pružiti uzajamnu pomoć kako bi provele ovu Konvenciju.

2. Za tu svrhu:

a) svaka strana treba izabrati jedno ili više nadležnih tijela čija imena i adrese će priopćiti glavnom tajniku Vijeća Europe;

b) svaka strana koja je izabrala više od jednog nadležnog tijela navest će u svom priopćenju, o kojem je bilo riječi u prethodnom stavku, nadležnost svakog od njih.

3. Nadležno tijelo izabrano od jedne strane će na zahtjev nadležnog tijela izabranog od druge strane:

a) dati informacije o svom zakonu i administrativnoj praksi na polju zaštite podataka;

b) poduzeti, u skladu s domaćim zakonom i jedino u svrhu zaštite privatnosti, sve odgovarajuće mjere za pribavljanje činjeničnih informacija koje se odnose na specifičnu automatsku obradu koja se provodi na njenom području, no ipak s iznimkom osobnih podataka koji se obrađuju.

#### **Članak 14. - Pomoć osobi koja je predmet podataka i boravi u inozemstvu**

1. Svaka strana će pomoći svakoj osobi koja živi u inozemstvu da ostvari prava koja joj daje njezin domaći zakon, omogućujući tako djelovanje načela izloženih u čl. 8 ove Konvencije.

2. Kada se takva osoba nalazi na području druge strane, bit će joj pružena mogućnost da podnese svoju molbu posredstvom nadležnog tijela izabranog od te strane.

3. Molba za pomoć će sadržavati sve potrebne pojedinosti, koje se između ostalog odnose na:

a) ime, adresu i sve ostale relevantne pojedinosti koje identificiraju osobu koja podnosi molbu za pomoć;

b) automatsku datoteku osobnih podataka na koje se molba odnosi ili na njenog nadzornika;

c) svrhu molbe.

### **Članak 15. - Zaštita u pogledu pomoći koju pružaju izabrana nadležna tijela**

1. Nadležno tijelo izabrano od strane koja je primila informacije od nadležnog tijela druge strane, bilo u prilogu zahtjeva za pomoć ili u odgovoruna njezin vlastiti zahtjev za pomoć, neće koristiti te informacije u druge svrhe, već samo u one navedene u zahtjevu za pomoć.

2. Svaka strana će se pobrinuti da osobe koje pripadaju ili djeluju u korist nadležnog tijela budu odgovarajućim ugovorima obvezane na tajnost i povjerljivost informacija.

3. Ni u kojem slučaju ovlaštenom tijelu ne može biti dopušteno da po čl. 14, st. 2 zatraži pomoć u ime osobe koja je predmet podataka i boravi u inozemstvu, na temelju njezina pristanka, a bez izričite suglasnosti osobe na koju se podaci odnose.

### **Članak 16. - Odbijanje molbe za pomoć**

Imenovano nadležno tijelo kojem je upućena molba za pomoć prema čl. 13 ili 14 ove Konvencije ne može odbiti da joj udovolji, osim:

a) ako molba nije primjerena ovlastima koje na području zaštite podataka ima tijelo nadležno za odgovor;

b) ako molba ne ispunjava odredbe ove Konvencije;

c) ako bi udovoljavanje molbi bilo protuslovno suverenosti, sigurnosti, javnoj politici strane od koje je izabrano ili pravima i temeljnim slobodama osoba pod jurisdikcijom te strane.

### **Članak 17. - Trošak i postupanje kod pomoći**

1. Uzajamna pomoć koju strane pružaju jedna drugoj prema čl. 13 i pomoć koju one pružaju osobama koje su predmet podataka u inozemstvu prema čl. 14, neće prouzročiti plaćanje nikakvih troškova ili pristojbi, osim onih koje se odnose na rad

stručnjaka i prevoditelja. Potonje troškove ili pristojbe snosit će strana koja je izabrala nadležno tijelo koje traži pomoć.

2. Osoba koja je predmet podataka ne može se teretiti za troškove ili pristojbe u vezi s koracima poduzetima u njenu korist na području druge strane, osim onih koje po zakonu plaćaju i stanovnici područja te strane.

3. Ostali detalji u svezi s pomoći, koji se odnose napose na oblik, postupak i jezik koji će se koristiti, bit će utvrđeni izravno između strana kojih se to tiče.

## **Poglavlje V. - SAVJETODAVNI ODBOR**

### **Članak 18. - Sastav odbora**

1. Savjetodavni odbor će biti sazvan nakon stupanja ove Konvencije na snagu.

2. Svaka strana će postaviti u odbor zastupnika i zamjenika zastupnika. Svaka zemlja članica Vijeća Europe, koja nije strana u Konvenciji, imat će pravo da ju na odboru zastupa promatrač.

3. Savjetodavni odbor može jednoglasnom odlukom pozvati bilo koju državu koja nije članica Vijeća Europe, niti strana Konvencije, da ju zastupa promatrač na spomenutom zasjedanju.

### **Članak 19. - Funkcije odbora**

Savjetodavni odbor:

a) može izraditi prijedloge s namjerom da se omogući ili poboljša primjena ove Konvencije;

b) može donositi prijedloge amandmana ovoj Konvenciji u skladu s čl. 21;

c) formulirat će svoje mišljenje o svakom amandmanu na ovu Konvenciju koji mu je upućen u skladu s čl. 21, st. 3;

d) može, na zahtjev strane, izraziti mišljenje o svakom pitanju koje se odnosi na primjenu ove Konvencije.

### **Članak 20. - Postupak**

1. Savjetodavni odbor će sazivati glavni tajnik Vijeća Europe. Njegova prva sjednica bit će održana u roku od 12 mjeseci od stupanja ove Konvencije na snagu. Odbor će kasnije zasjedati barem jedanput svake dvije godine i uvijek u slučaju kada jedna trećina zastupnika strana zatraži njegov saziv.

2. Kvorum za sjednice Savjetodavnog odbora tvorit će većina zastupnika strana.

3. Nakon svake sjednice, Savjetodavni odbor će Odboru ministara Vijeća Europe podnijeti izvješće o svom radu i o provedbi Konvencije.

4. Ovisno o odredbama ove Konvencije, Savjetodavni odbor će sastaviti svoj vlastiti Poslovník.

## **Poglavlje VI. - AMANDMANI**

### **Članak 21. - Amandmani**

1. Amandmane ovoj Konvenciji može predložiti strana, Odbor ministara Vijeća Europe ili Savjetodavni odbor.

2. Svaki prijedlog amandmana glavni tajnik Vijeća Europe će priopćiti državama članicama Vijeća Europe i svakoj državi koja nije članica Vijeća Europe, a pristala je ili je bila pozvana da pristane na ovu Konvenciju u skladu s odredbama čl. 23.

3. Nadalje, svaki će amandman, koji predloži stranka ili Odbor ministara, biti priopćen Savjetodavnom odboru, koji će svoje mišljenje o tom predloženom amandmanu podastrijeti Odboru ministara.

4. Odbor ministara će razmotriti predloženi amandman i svako mišljenje koje je izložio Savjetodavni odbor te može odobriti amandman.

5. Tekst svakog amandmana odobrenog od strane Odbora ministara, u skladu sa st. 4 ovoga člana, bit će proslijeđen stranama radi prihvatanja.

6. Svaki amandman odobren u skladu sa st. 4 ovoga člana će stupiti na snagu tridesetog dana nakon što su sve strane obavijestile glavnog tajnika o njegovu prihvaćanju.

## **Poglavlje VII. - ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Članak 22. - Stupanje na snagu**

1. Ova Konvencija će biti otvorena za potpis zemljama članicama Vijeća Europe. Podložna je ratifikaciji, prihvaćanju ili odobrenju. Dokumenti o ratifikaciji, prihvaćanju ili odobravanju bit će pohranjeni kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

2. Ova Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi iza isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma na koji je pet zemalja članica Vijeća Europe izrazilo svoj pristanak da budu obvezane Konvencijom, a u skladu s odredbama prethodnog stavka.

3. Za svaku zemlju članicu koja kasnije izrazi svoj pristanak da bude obvezana Konvencijom, ona će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi iza isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma odlaganja dokumenata o ratifikaciji, prihvaćanju ili odobravanju.

### **Članak 23. - Pristup zemalja koje nisu članice Vijeća Europe**

1. Nakon stupanja ove Konvencije na snagu, Odbor ministara Vijeća Europe može pozvati svaku zemlju koja nije članica Vijeća Europe da pristupi toj Konvenciji odlukom donesenom većinom predviđenom u čl. 20d Statuta Vijeća Europe i jednoglasnim glasovanjem zastupnika država potpisnica ugovora.

2. S obzirom na svaku zemlju koja pristupi, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi iza isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma pohranjivanja dokumenata o pristupu kod glavnog tajnika Vijeća Europe.

## **Članak 24. - Teritorijalna klauzula**

1. Svaka zemlja može u vrijeme potpisivanja ili kada pohranjuje svoj dokument o ratifikaciji, prihvaćanju, odobravanju ili pristupu, navesti područja na kojima će primijeniti ovu Konvenciju.

2. Svaka zemlja može bilo kada kasnije, u izjavi upućenoj glavnom tajniku Vijeća Europe, proširiti primjenu ove Konvencije na bilo koje drugo područje navedeno u izjavi. S obzirom na ta područja, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi iza isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma primitka te izjave od strane glavnog tajnika.

3. Svaka izjava donesena prema dva prethodna stavka može, s obzirom na bilo koje područje navedeno u toj izjavi, biti opozvana u obavijesti upućenoj glavnom tajniku. Opoziv će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi iza isteka perioda od tri mjeseca nakon datuma primitka te obavijesti od strane glavnog tajnika.

## **Članak 25. - Pridržano pravo**

Ne može se pridržati nikakvo pravo s obzirom na odredbe ove Konvencije.

## **Članak 26. - Otkazivanje**

1. Svaka strana može u svako doba otkazati ovu Konvenciju putem obavijesti upućene glavnom tajniku Vijeća Europe.

2. Takvo otkazivanje će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi iza isteka perioda od šest mjeseci nakon datuma primitka obavijesti od strane glavnog tajnika.

## **Članak 27. - Obavijesti**

Glavni tajnik Vijeća Europe će obavijestiti zemlje članice Vijeća Europe i svaku zemlju koja je prihvatila ovu Konvenciju o:

- a) svakoj potpisnici;
- b) polaganju dokumenata o ratifikaciji, prihvaćanju, odobravanju ili pristupu;
- c) svakom datumu stupanja ove Konvencije na snagu u skladu s čl. 22, 23 i 24;
- d) svakom drugom aktu, obavijesti ili priopćenju koje se odnosi na ovu Konvenciju.

Kao svjedočanstvo ovoga niže potpisani, koji su za to valjano ovlašteni, potpisali su ovu Konvenciju.

Doneseno u Strasbourgu 28. siječnja 1981. na engleskom i francuskom jeziku, pri čemu su oba teksta su jednako mjerodavna, u jednom primjerku koji će ostati pohranjen u arhivu Vijeća Europe. Glavni tajnik Vijeća Europe će predati potvrđene kopije svakoj zemlji članici Vijeća Europe i svakoj zemlji pozvanoj da prihvati ovu Konvenciju.



**PREPORUKA BR. R (81) 19 ODBORA MINISTARA  
VIJEĆA EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA,  
O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA KOJE POSJEDUJU JAVNE  
VLASTI**

**25. studenoga 1981.**

## **PREPORUKA BR. R (81) 19 ODBORA MINISTARA VIJEĆA EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA, O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA KOJE POSJEDUJU JAVNE VLASTI<sup>1</sup>**

(Odbor ministara prihvatio je Preporuku 25. studenoga 1981. godine na 304. sastanku zamjenika ministara)

Odbor ministara, prema uvjetima članka 15 b Statuta Vijeća Europe,

uzevši u obzir da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva među njegovim članicama;

uzimajući u obzir Preporuku skupštine br. 854 o pristupu javnosti vladinoj dokumentaciji i o slobodi informiranja;

uzevši u obzir važnost koju za javnost u demokratskom društvu imaju adekvatne informacije o javnim pitanjima;

uzevši u obzir kako je vjerojatno da će pristup javnosti informacijama pojačati njeno povjerenje u upravu;

uzevši u obzir da bi se stoga trebali uložiti krajnji naponi da se javnosti osigura najpotpunija moguća dostupnost informacijama koje posjeduju javne vlasti,

preporučuje vladama država članica da u svojim zakonima i praksi budu vođene načelima koja se nalaze u dodatku ovoj Preporuci.

### **Dodatak Preporuci br. R (81) 19**

Sljedeća načela primjenjuju se na fizičke i pravne osobe. U provedbi ovih načela uzet će se u obzir zahtjevi dobre i uspješne uprave. Tamo gdje takvi zahtjevi čine neophodnim preinačivanje ili odbacivanje jednog ili više ovih načela, bilo da se radi o pojedinačnim slučajevima ili o određenim područjima javne uprave, potrebno je ipak učiniti svaki napor da se postigne najveći mogući stupanj pristupa informacijama.

#### **I.**

Svaka osoba pod jurisdikcijom zemlje članice mora imati pravo da na zahtjev dobije informacije koje posjeduju javne vlasti, osim zakonodavnih tijela i sudskih vlasti.

---

<sup>1</sup> Nakon usvajanja Preporuke br. R (81) 19 i sukladno čl. 10.2.c. Poslovnika za sjednice zamjenika ministara, predstavnici Italije i Luksemburga zadržali su pravo svojih vlada da se ravnaju po njoj ili ne.

## **II.**

Osigurati će se djelotvorna i prikladna sredstva za osiguranje dostupnosti informacijama.

## **III.**

Pristup informacijama neće se odbiti iz razloga što osoba koja ih traži nema određeni interes u tom predmetu.

## **IV.**

Pristup informacijama bit će osiguran na temelju ravnopravnosti.

## **V.**

Prethodna načela će se primijeniti samo uz takva ograničenja i restrikcije koje su potrebne u demokratskom društvu radi zaštite legitimnih javnih interesa (kao što su nacionalna sigurnost, javna sigurnost, javni red, ekonomska dobrobit zemlje, prevencija zločina ili radi sprječavanja objavljivanja informacija dobivenih u povjerenju) i radi zaštite privatnosti i ostalih legitimnih privatnih interesa, imajući ipak obzira prema specifičnim interesima pojedinca za informacijama koje posjeduju javne vlasti, a tiču se njega osobno.

## **VI.**

Svaki zahtjev za informacijama bit će riješen u razumnom roku.

## **VII.**

Javna uprava koja uskrati pristup informacijama iznijet će razloge na kojima se temelji uskraćivanje, sukladno zakonu ili praksi.

## **VIII.**

Svako uskraćivanje informacija će se preispitati na zahtjev.

**PREPORUKA BR. R (91) 10 ODBORA MINISTARA  
VIJEĆA EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA, O  
PRIOPĆAVANJU OSOBNIH PODATAKA KOJE  
POSJEDUJU JAVNA TIJELA TREĆIM OSOBAMA**

**9. rujna 1991.**

## **PREPORUKA BR. R (91) 10 ODBORA MINISTARA DRŽAVAMA ČLANICAMA, O PRIOPĆAVANJU OSOBNIH PODATAKA KOJE POSJEDUJU JAVNA TIJELA TREĆIM OSOBAMA<sup>1</sup>**

(Odbor ministara prihvatio je Preporuku 9. rujna 1991. godine na 461. sjednici zamjenika ministara)

Odbor ministara, prema uvjetima člana 15b Statuta Vijeća Europe,

uzevši u obzir da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg jedinstva među njegovim članicama;

imajući u vidu da je automatska obrada podataka omogućila državnim tijelima da u elektroničke datoteke pohranjuju podatke, uključujući osobne podatke, koje sakupljaju u svrhu izvršavanja svojih funkcija;

svjesno činjenice da nove automatizirane tehnike pohrane takvih podataka uvelike olakšavaju njihovu dostupnost trećoj strani, pridonoseći tako većem širenju informacija unutar društva, što je Odbor ministara podržao u svojoj Preporuci br. R (81) 19 o dostupnosti informacija koje drže javne institucije, kao i u svojoj Deklaraciji o slobodi izražavanja i informiranja od 29. travnja 1982;

vjerujući ipak da automatizacija podataka sakupljenih i pohranjenih kod javnih tijela čini potrebnim da se obrati pažnja na njen učinak na osobne podatke ili datoteke osobnih podataka koji su sakupljeni i pohranjeni kod javnih tijela radi izvršenja njihovih funkcija;

obraćajući posebno pažnju na to da je automatizacija osobnih podataka ili datoteka osobnih podataka povećala rizik od narušavanja privatnosti, budući da dopušta veći pristup osobnim podacima i datotekama osobnih podataka koje drže javna tijela s pomoću telematskih sredstava, kao i priopćavanje takvih podataka ili datoteka osobnih podataka trećim stranama;

imajući na umu u tom pogledu sve veću sklonost privatnog sektora da osobne podatke ili datoteke osobnih podataka koje posjeduju javna tijela iskorištava za komercijalni probitak, kao i pojavljivanje takve politike unutar javnih tijela koja predviđa da se osobni podaci ili datoteke osobnih podataka elektroničkim sredstvima priopćavaju trećoj strani, na komercijalnoj osnovi;

odlučno stoga podupirati načela zaštite podataka utemeljena na Konvenciji za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi osobnih podataka od 28. siječnja 1981. kako bi osiguralo da priopćavanje osobnih podataka i datoteka osobnih podataka od strane javnih

---

<sup>1</sup> Nakon usvajanja Preporuke i sukladno čl. 10.2.c Poslovnika za sjednice zamjenika ministara:

- zastupnik Irske je zadržao pravo svoje vlade da se ravna ili ne prema načelima 6.2, 6.3, st. 2 i 7.1. Dodatka preporuci,
- zastupnici Norveške i Velike Britanije su zadržali pravo svojih vlada da se ravnaju ili ne prema načelima 6.2, 6.3, st. 2 Dodatka preporuci,
- zastupnik Švedske zadržao je pravo svoje vlade da se ravna ili ne prema načelu 6.2. Dodatka preporuci.

tijela trećoj strani, osobito s pomoću elektroničkih sredstava, ima svoj temelj u zakonu i da je praćeno zaštitom predmeta podataka;

uzevši napose u obzir da bi se ta načela zaštite podataka trebala odraziti u novom automatiziranom okruženju koji sada karakterizira priopćavanje osobnih podataka ili datoteka osobnih podataka trećoj strani prema zakonskim odredbama koje određuju pristup treće strane osobnim podacima ili datoteci osobnih podataka,

preporučuje da vlade država članica:

I. Uzm u obzir načela sadržana u dodatku ove Preporuke kad god se osobnim podacima ili datotekama osobnih podataka koje su sakupljene i pohranjene kod javnih tijela može omogućiti pristup trećim stranama;

II. U svojem zakonu i praksi uzmu u obzir načela sadržana u dodatku ove Preporuke u svezi s automatizacijom i priopćavanjem osobnih podataka ili datoteka osobnih podataka trećoj strani s pomoću elektroničkih sredstava;

III. Osiguraju širok prisutnost načela sadržanih u dodatku ove Preporuke među javnim tijelima;

IV. Tijelima vlasti svrate pozornost na načela sadržana u dodatku ove Preporuke, uređena prema zakonodavstvu o zaštiti podataka ili zakonodavstvu o pristupu informacijama iz javnog sektora.

## **Dodatak Preporuci br. R (91) 10**

### **1. Područje primjene i definicije**

1.1 Načela sadržana u ovoj Preporuci primjenjuju se na automatsku obradu osobnih podataka koje su sakupila javna tijela i koji mogu biti priopćeni trećim stranama.

1.2 Države članice mogu proširiti područje primjene ove Preporuke tako da uključe podatke koji se odnose na grupe, kompanije, udruženja itd. bez obzira imaju li one ili ne svojstvo pravne osobe, kao i na osobne podatke u neautomatiziranom obliku.

U svrhu ove preporuke:

1.3 - Izraz **osobni podaci** (“personal data”) tiče se svake informacije koja se odnosi na identificiranog pojedinca ili na pojedinca koji se može identificirati (*data subject* - predmet podataka). Pojedincem neće biti smatran onaj koji se može identificirati, ako identifikacija zahtijeva previše vremena, troškova i radne snage.

- Izraz **javna tijela** (“public bodies”) odnosi se na svaku administraciju, instituciju, ustanovu ili drugo tijelo koje obavlja javnu službu ili funkcije od javnog interesa, kao posljedicu toga što je dovedeno u vezu s javnim ovlastima.

Domaći zakon može proširiti područje značenja izraza “javna tijela”.

- Izraz **datoteke pristupačne trećoj strani** (“files accessible to third parties”) odnosi se na datoteke koje posjeduju javna tijela, a sadrže osobne podatke koji mogu biti

priopćeni javnosti ili trećoj strani koja ima određeni interes i u skladu su sa općim zakonima o pristupu informacijama u javnom sektoru ili o slobodi informiranja, s ustavnim odredbama, kao i određenim zakonima, propisima ili običajnom pravu koji daju ovlasti trećoj strani za pristup informacijama koje posjeduju javna tijela, uključujući onaj putem službenih publikacija.

- Izraz **priopćavanje** (“communication”) odnosi se na omogućavanje dostupnosti datoteka osobnih podataka, kao što je odobravanje njihova korištenja, prosljeđivanje, diseminacija ili omogućavanje pristupa bez obzira na sredstva ili medije koji se koriste.

- Izraz **treća strana** (“third party”) odnosi se na pravne i fizičke osobe kojima javna tijela priopćavaju osobne podatke, izuzevši ostala javna tijela.

Domaći zakon može proširiti područje izraza treća strana.

## 2. Poštivanje privatnosti i načela zaštite podataka

2.1. Priopćavanje osobnih podataka ili datoteka osobnih podataka od strane javnih tijela trećoj strani, osobito putem elektroničkih sredstava, treba biti praćeno zaštitom i jamstvom koji su oblikovani tako da se osigura da privatnosti predmeta podataka ne bude neopravdano nanesena šteta.

Nadalje, do priopćavanja osobnih podataka ili datoteka osobnih podataka trećoj strani ne treba doći:

- a) ako tako ne određuje poseban zakon; ili
- b) ako javnost prema zakonskim odredbama koje određuju pristup informacijama iz javnog sektora nema pristup tim podacima; ili
- c) ako priopćavanje nije u skladu s domaćim zakonima o zaštiti podataka; ili
- d) ako osoba koja je predmet podataka nije na to slobodno i svjesno pristala.

2.2. Ako domaći zakon ne određuje odgovarajuću zaštitu i jamstvo za predmet podataka, osobni podaci ili datoteke osobnih podataka ne mogu se priopćiti trećoj strani u svrhe koje nisu suglasne onima u koje su podaci bili sakupljeni.

2.3. Kada su trećoj strani od strane javnih tijela priopćeni osobni podaci, treba se primjenjivati domaće zakonodavstvo.

## 3. Osjetljivi podaci

3.1. Osobni podaci koji spadaju u bilo koju od kategorija o kojima je bilo riječi u čl. 6 Konvencije za zaštitu pojedinaca pri automatskoj obradi osobnih podataka, ne bi se smjeli pohranjivati u datoteci ili u onom dijelu datoteke koji je najčešće dostupan trećoj strani.

Svaka iznimka od ovoga načela treba biti strogo određena zakonom i praćena odgovarajućom zaštitom i jamstvom za predmet podataka.

3.2. Odredbe načela 3.1. ne priječe mogućnost pohranjivanja u datoteke pristupačne trećoj strani takvih kategorija podataka, koji bi u drugim okolnostima bili smatrani osjetljivima, ali koji se tiču onih predmeta podataka u javnom životu koji obavljaju funkcije što spadaju u javnu domenu i kao rezultat toga njihovi podaci su pristupačni

trećoj strani.

#### **4. Općenito pristupačni podaci**

- 4.1. Svrhe u koje će se podaci sakupljati i obrađivati u datotekama pristupačnima trećoj strani, kao i javni interes koji opravdava činjenicu da im je omogućena pristupačnost, trebaju biti naznačeni u skladu s domaćim zakonom i praksom.
- 4.2. Prije sakupljanja ili u vrijeme sakupljanja, predmeti podataka trebaju biti obaviješteni u skladu s domaćim zakonom i praksom o obveznoj ili izbornoj prirodi samog sakupljanja, o zakonskim temeljima i svrhama sakupljanja i obrađivanja osobnih podataka, kao i o javnom interesu koji opravdava činjenicu što će oni postati pristupačni.
- 4.3. Javna tijela trebaju pronaći način da izbjegnu priopćavanje trećoj strani takvih osobnih podataka koji su pohranjeni u datoteku pristupačnu javnosti, a koji se tiču predmeta podataka čija su sigurnost i privatnost osobito ugroženi.

#### **5. Pristup i priopćavanje osobnih podataka putem elektroničkih sredstava**

- 5.1. Automatska obrada osobnih podataka sadržanih u datotekama pristupačnima trećoj strani treba se izvesti u skladu s domaćim zakonom.  
Domaći zakon treba postaviti uvjete koji određuju priopćavanje podataka i pristup podacima i osobito odrediti uvjete koji određuju automatsko priopćavanje i on-line korištenje tih podataka.
- 5.2. U vrijeme automatskog priopćavanja, treba koristiti tehnička sredstva koja služe tomu da se ograniči domet elektroničkog upita ili pretraživanja kako bi se spriječilo neovlašteno korištenje ili preuzimanje osobnih podataka ili datoteka koje sadrže te podatke.

#### **6. Obrada osobnih podataka nastalih u datotekama dostupnima trećoj strani od strane treće strane**

- 6.1. Tamo gdje je predmet podataka zakonski obvezan da dopusti pohranjivanje svojih podataka u datoteke pristupačne trećoj strani, obrada osobnih podataka od strane treće strane treba biti ili podložna dobivanju izričitog i svjesnog pristanka predmeta podataka ili biti u skladu sa zahtjevima propisanim zakonom.  
Tamo gdje se primjenjuje zahtjev za pristankom, predmetu podataka treba biti omogućeno da svoj pristanak u svakom trenutku povuče.
- 6.2. Tamo gdje pohrana osobnih podataka u datoteku pristupačnu trećoj strani nije obvezna, predmet podataka treba prije ili u vrijeme sakupljanja podataka biti obaviješten o svojim pravima:
  - a) da se njegovi podaci ne moraju pohraniti u datoteku koja je pristupačna trećoj strani; ili
  - b) da se njegovi podaci mogu pohraniti u takvoj datoteci i proslijediti, ali tako ih treća strana ne ograđuje; ili



- c) da se usprotivi da njegove podatke nastavi obrađivati treća strana; ili
  - d) da može tražiti da se njegovi podaci izbrišu u bilo kojem trenutku.
- 6.3. Ako treća strana kreira datoteke koje sadrže osobne podatke dobivene iz datoteka pristupačnih trećoj strani, takve datoteke trebaju biti podložne zahtjevima domaćeg zakonodavstva o zaštiti podataka, uključujući prava predmeta podataka. Predmet podataka pogotovo treba znati za postojanje nove datoteke, za njezinu svrhu i svoje pravo da može dati izbrisati svoje podatke iz spomenute datoteke.

## **7. Međusobno povezivanje/združivanje datoteka**

- 7.1. Ako nije dopušteno domaćim zakonom, koji određuje odgovarajuću zaštitu za predmet podataka, međusobno povezivanje - pogotovo s pomoću povezivanja, spajanja ili preuzimanja - datoteka osobnih podataka koje se sastoje od osobnih podataka koji potječu iz datoteka pristupačnih trećoj strani, s namjerom da se naprave nove datoteke, kao i združivanje ili međusobno povezivanje datoteka osobnih podataka koje posjeduje treća strana s jednom ili više datoteka koje posjeduju javna tijela kako bi obogatila postojeće datoteke ili podatke, treba biti zabranjeno.

## **8. Prijenos podataka preko granice**

- 8.1. Načela ove Preporuke primjenjuju se i na priopćavanje osobnih podataka koji su sakupljeni kod javnih tijela i koji mogu biti priopćeni trećoj strani preko granice.
- 8.2. Priopćavanje osobnih podataka preko granice trećoj strani koja prebiva u državi koja je ratificirala Konvenciju br. 108 i koja stoga ima zakon o zaštiti podataka, ne treba biti podložno posebnim uvjetima koji se tiču zaštite privatnosti.
- 8.3. Tamo gdje se poštuje načelo zaštite ravnopravnosti, ne treba staviti nikakvo ograničenje na priopćavanje osobnih podataka preko granice trećoj strani koja prebiva u državi koja nije odobrila Konvenciju br. 108, ali koja ima pravne odredbe koje su u skladu s načelima te Konvencije i ove Preporuke.
- 8.4. Ako domaći zakon ne određuje drugačije, priopćavanje osobnih podataka preko granice trećoj strani koja prebiva u državi čije zakonske odredbe nisu u skladu s Konvencijom br. 108 ili s ovom Preporukom, u pravilu se ne trebadogađati osim u slučajevima:
- a) kada su poduzete potrebne mjere, uključujući one ugovorne prirode, za poštivanjem načela Konvencije i ove Preporuke i ako predmet podataka ima mogućnost prigovora na priopćavanje, ili
  - b) kada je predmet podataka slobodno i svjesno dao pristanak u pismenom obliku i kada ima mogućnost povući svoj pristanak u svakom trenutku.
- 8.5. Treba poduzeti mjere da se izbjegne da osobni podaci ili datoteke koje sadrže takve podatke budu podložni automatskom priopćavanju trećoj strani preko granice, a bez znanja predmeta podataka.

## **9. Usklađivanje/suradnja**

- 9.1. Tamo gdje opće zakonodavstvo koje određuje pristup informacijama iz javnog sektora predviđa osnivanje nadzornog tijela koje će nadzirati primjenu takvog zakonodavstva i gdje u isto vrijeme postoji zakon o zaštiti općih podataka s posebnim nadležnim tijelom odgovornim za provođenje tog zakona, pojedina tijela trebaju se dogovoriti kako da olakšaju razmjenu informacija koje se odnose na uvjete koji određuju priopćavanje osobnih podataka što potječu iz datoteka pristupačnih trećoj strani.
-

**PREPORUKA BR. R (2000) 13 ODBORA MINISTARA  
VIJEĆA EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA, O  
EUROPSKOJ POLITICI O DOSTUPNOSTI  
ARHIVSKOGA GRADIVA**

**13. srpnja 2000.**

## **PREPORUKA BR. R (2000) 13 ODBORA MINISTARA VIJEĆA EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA, O EUROPSKOJ POLITICI O DOSTUPNOSTI ARHIVSKOGA GRADIVA**

(Odbor ministara prihvatio je Preporuku 13. srpnja 2000. godine na 717. sjednici zamjenika ministara)

Odbor ministara, u smislu članka 15b. Statuta Vijeća Europe,

s obzirom na to da je cilj Vijeća Europe uspostavljanje tješnje suradnje među njegovim članicama i s obzirom da se taj cilj može postići zajedničkim djelovanjem na kulturnom području;

s obzirom na Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, naročito članaka 8 i 10, i na Konvenciju o zaštiti pojedinaca, a u svezi s automatskom obradom osobnih podataka (ETS br. 108);

imajući u vidu Preporuku (81)19 Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama o dostupnosti informacija koje čuvaju tijela državne vlasti i Preporuku (91)19 Odbora ministara zemljama članicama o korištenju osobnih podataka koje čuvaju tijela državne vlasti od strane trećih osoba;

s obzirom na to da je arhivsko gradivo bitan i nezamjenjiv dio kulture;

s obzirom na to da ono osigurava opstanak ljudskog pamćenja;

uzevši u obzir povećano zanimanje javnosti za povijest, institucionalne reforme koje su u novim demokracijama u tijeku, kao i široki raspon promjena do kojih je došlo u stvaranju dokumenata;

s obzirom na to da zemlja ne postaje potpuno demokratska dok svaki od njenih stanovnika ne dobije mogućnost objektivne spoznaje elemenata svoje povijesti;

uzevši u obzir složenost problema koji se odnose na dostupnost arhivskoga gradiva, kako na nacionalnoj, tako i na međunarodnoj razini, zbog različitosti ustavnih i pravnih sustava i suprotstavljenih zahtjeva za transparentnošću i tajnošću, kao i za zaštitom privatnosti i dostupnosti povijesnih dokumenata, što javnost pojedine zemlje poima različito;

uviđajući želje povjesničara za proučavanjem, a građanske zajednice za boljim razumijevanjem složenosti povijesnog procesa uopće, a naročito onog u 20. stoljeću;

svjesni da bolje razumijevanje novije europske povijesti može pridonijeti sprečavanju sukoba;

s obzirom na to da se zbog složenosti pitanja vezanih uz otvaranje arhiva zahtijeva usvajanje europske politike o dostupnosti arhivskoga gradiva, utemeljene na zajedničkim načelima u skladu s demokratskim vrijednostima,

preporučuje vladama zemalja članica da poduzmu sve potrebne mjere i korake da:

I. Donesu zakonodavstvo o dostupnosti arhivskoga gradiva na načelima istaknutim u ovoj Preporuci ili da već postojeće zakone usklade s tim načelima.

II. Da s ovom Preporukom upoznaju što više tijela i osoba kojih se ona tiče.

**Dodatak Preporuci br. R (2000) 13**

## *I. Definicije*

1. Izrađene za potrebe ove preporuke:

a) riječ arhiv ima sljedeća značenja:

I. kada je napisana malim slovom **a** znači cjelinu dokumenata bez obzira na vrijeme, oblik ili nosač, stvorenu ili primljenu od fizičke ili pravne osobe u obavljanju njezine djelatnosti i predanu arhivima na trajno čuvanje ("arhivsko gradivo"); ako nije drugačije utvrđeno, Preporuka se isključivo odnosi na "javno arhivsko gradivo", tj. arhivsko gradivo nastalo radom državnih tijela.

II. kada je napisana velikim slovom **A** označava javne ustanove zadužene za čuvanje arhivskoga gradiva.

b) riječ "dostupnost" ima sljedeća značenja:

I. zadaća dodijeljena Arhivima, da gradivo koje je u njihovoj nadležnosti učine dostupnim korisnicima;

II. ispunjenje ove zadaće.

c) "dostupnost arhivskoga gradiva" znači mogućnost korištenja arhivskih dokumenata u skladu s nacionalnim zakonom. Djela nastala kao rezultat korištenja dokumenata ne ulaze u pojam dostupnosti. Ona će biti predmetom posebnih odredbi;

d) "korisnik" znači svaku osobu koja koristi dokumente što se čuvaju u Arhivu, ne uključujući djelatnike Arhiva;

e) "zaštićeni osobni podaci" znače svaku obavijest koja se odnosi na privatne aspekte života pojedinca, a zakon, zakonski propisi ili sud smatraju da je nemoguće dati ih na korištenje bez opasnosti od povrede interesa te osobe.

## **II. Zakoni i provedbeni propisi**

2. U europskim zemljama odgovornost za utvrđivanje općih načela o dostupnosti arhivskoga gradiva spada u nadležnost zakonodavnog tijela, što znači da to svojim zakonskim aktom regulira parlament. Praktična rješenja nalazit će se dijelom u zakonu, a dijelom u provedbenim propisima, sukladno zakonodavstvu pojedine zemlje.

3. Zakoni i propisi koji se odnose na dostupnost javnoga arhivskoga gradiva moraju biti usklađeni sa zakonima koji se odnose na srodna područja, naročito sa zakonima o dostupnosti informacija državnih tijela i zakonima o zaštiti podataka.

4. Kriterij dostupnosti javnoga arhivskoga gradiva, koji je utvrđen zakonom, mora se primjenjivati na arhivsko gradivo cijele države, bez obzira na teritorijalnu nadležnost pojedinog Arhiva.

## *III. Dostupnost javnoga arhivskoga gradiva*

5. Dostupnost javnoga arhivskoga gradiva je pravo. U političkom sustavu koji poštuje demokratske vrijednosti, to pravo treba osigurati svim korisnicima bez obzira na njihovu nacionalnost, položaj ili zanimanje.

6. Korištenje arhivskoga gradiva i obavijesnih pomagala je dio djelatnosti javne arhivske službe i zbog toga treba biti besplatno.

7. Zakonodavstvo treba predvidjeti:

- a) otvaranje javnoga arhivskoga gradiva bez posebnih rokova
- b) ili utvrditi opći rok dostupnosti.

7.1. Mogu se utvrditi izuzeci od tog općeg pravila, neophodni u demokratskom društvu, kako bi se osigurala zaštita:

a) značajnih javnih probitaka, vrijednih zaštite (kao što su nacionalna sigurnost, vanjska politika ili javni red);

b) fizičkih osoba, od objavljivanja podataka što se odnose na njihov privatni život.

7.2. Sve iznimke od općeg roka dostupnosti, bilo one koje se odnose na skraćenje ili one koje se odnose na produljenje tog roka, moraju se utvrditi zakonom. Za rokove dostupnosti odgovornost snosi stvaratelj čijim je radom gradivo nastalo, ili njemu nadređeno tijelo, osim ako nacionalnim zakonom to pravo ne pripada određenom Arhivu. Svako produljenje roka dostupnosti treba unaprijed utvrditi.

8. Obavijesna pomagala trebaju obuhvatiti cjelinu arhivskoga gradiva sadržanog u opisanom fondu i prema potrebi uputiti na dokumente izuzete iz popisa. Čak i kad obznanjuju postojanje dokumenata koji još nisu dostupni, obavijesna pomagala su, uz uvjet da ne sadrže informacije zaštićene zakonom, potpuno dostupna, kako bi korisnici mogli podnijeti zahtjev za korištenje arhivskoga gradiva prije isteka predviđenoga roka.

9. Postupak izdavanje odobrenja za prijevremeno korištenje dokumenata treba utvrditi pravilima. Pravo na prijevremeno korištenje dokumenata treba osigurati pod jednakim uvjetima svim korisnicima koji to zatraže.

10. Ukoliko arhivsko gradivo nije dostupno, zbog razloga navedenih u članku 7.1., može se odobriti korištenje izvadaka ili samo pojedinih dijelova arhivskoga gradiva. Korisnika treba obavijestiti o tome da mu je omogućen samo djelomičan pristup.

11. U slučaju odbijanja zahtjeva za korištenje arhivskoga gradiva treba donijeti pismeno rješenje, a podnositelju zahtjeva pružiti mogućnost žalbe, uključujući i sudsku žalbu kao krajnje sredstvo.

#### *IV. Dostupnost privatnoga arhivskoga gradiva*

12. Kad god je to moguće, korištenje privatnoga arhivskoga gradiva treba urediti pod uvjetima i na način koji vrijedi i za javno arhivsko gradivo, uz izmjene koje budu nužne.

## **Dodatak II.**

### **IZVJEŠĆE O PREPORUCI BR. R (2000) 13 ODBORA MINISTARA VIJEĆA EUROPE ZEMLJAMA ČLANICAMA, O EUROPSKOJ POLITICI O DOSTUPNOSTI ARHIVSKOGA GRADIVA**

#### **Uvod**

Arhivsko gradivo čini temeljni i nezamjenjivi dio kulturne baštine. Ono čuva pamćenje naroda i o njemu velikim dijelom ovisi i opstanak cjelokupnog pamćenja ljudske zajednice.

Ova je ideja posebno važna za Europu iz više razloga:

- I. povećanog zanimanja javnosti za povijest i povijesne dokumente, o čemu svjedoči povećani broj posjeta arhivima i raznovrsnost istraživanja vezanih uz najnovija povijesna razdoblja;
- II. pravnih i gospodarskih promjena u novim demokracijama koje podsjećaju na značaj arhivskoga gradiva u procesu demokratizacije države;
- III. izvanredan opseg promjena u nastajanju dokumenata, kao rezultat rastuće složenosti područja koja su predmetom intervencije državne vlasti s jedne, i tehnološkog razvoja s druge strane.

Budući da je općeprihvaćeno da niti jedna zemlja u potpunosti ne pripada demokratskom svijetu sve dok njezini stanovnici nemaju mogućnost objektivne spoznaje povijesnih događaja, bitno je ovo načelo primijeniti kroz europsku suradnju na međunarodnom planu, imajući u vidu stvaranje svijesti o zajedničkoj baštini koju čini arhivsko gradivo europskih zemalja.

Stoga je Vijeće Europe zaključilo kako je došlo vrijeme da se ispita područje arhivskoga gradiva i naročito pitanje njegove dostupnosti, a zatim da se predlože načela koja će se uskladiti s važećim nacionalnim zakonima zemalja članica.

Istraživanja što su ih 1995. i 1996. obavile ekipe arhivista, povjesničara i pravnika, pokazala su svu složenost problema. Na nacionalnoj razini, oni proizlaze iz mnoštva pravila koja uređuju dostupnost, a sadržana su u različitim provedbenim propisima te iz proturječnih zahtjeva glede transparentnosti i tajnosti. Na međunarodnoj razini rezultat su različitih ustavnih i pravnih sustava. Istraživanja su dovela i do zaključka da je problem dostupnosti arhivskoga gradiva posvuda sastavni dio cjelokupnog kulturnog okruženja te da ga javnost u različitim zemljama shvaća različito.

Ako složenost ovog problema čini svaki pokušaj ujednačavanja zakona i pravila nemogućim, onda ističe potrebu da se zajedničkim naporima utvrdi skup načela koja bi trebala nadahnuti politiku dostupnosti arhivskoga gradiva zemalja članica. Takva načela trebaju biti usklađena s demokratskim vrijednostima i ustavnim poretkom svake pojedine zemlje.

Ova se Preporuka temelji na istim načelima kao i međunarodne konvencije koje Vijeće Europe podržava na srodnim područjima, a osobito:

- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. godine, kako je dopunjena Protokolom br. 11 i kako uzima u obzir članak 8, koji se odnosi na pravo poštivanja privatnog i obiteljskog života i članak 10, koji se odnosi na pravo na slobodu izražavanja;

- Konvencija o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka (ETS br. 108);

- Preporuka (81)19 Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama, o dostupnosti informacija javnih tijela;

- Preporuka (91)10 Odbora ministara Vijeća Europe zemljama članicama, o korištenju osobnih podataka koje čuvaju javna tijela, od strane trećih osoba.

Ova Preporuka ističe potrebu:

- osiguranja usklađenosti na različitim razinama u hijerarhiji pravnih normi, između pravila koja se odnose na dostupnost arhivskog gradiva i svih drugih zakona koji se odnose na dostupnost informacija;

- čvrstog pridržavanja načela proporcionalnosti i ravnoteže, s ciljem poštivanja različitih interesa uključenih u pitanje dostupnosti;

- ugradnje proceduralnih jamstava dovoljnih za očuvanje probitaka svih pojedinaca i pravnih osoba.

Preporuka se stoga odnosi na načela i postupke koji su neposredno povezani s dostupnošću arhivskoga gradiva.

Sljedeća pitanja nisu uključena: analiza srodnih pravnih pitanja, kao što je pravo pojedinca da zahtijeva ispravku službenih dokumenata i popratne dobiti koje proizlaze iz mogućeg objavljivanja arhivskoga gradiva; isto tako pitanja tehničke naravi, kao npr. koje su vrste obavijesnih pomagala najprikladnije da bi se korisnicima olakšao rad; upravljanje programima mikrofilmiranja i digitalizacije; specifičnosti obrade i upotrebe elektroničkog arhivskog gradiva i, naravno, ograničenja dostupnosti zasnovana na fizičkom stanju dokumenata.

Međutim, treba imati na umu da, bez obzira na to koliko zakonski propisi o dostupnosti bili liberalni, stvarna dostupnost arhivskoga gradiva ovisit će prvenstveno o sredstvima te o ljudskim i novčanim izvorima koji su arhivskim službama na raspolaganju za zaštitu i sređivanje arhivskoga gradiva. Uništavanje arhivskoga gradiva bez nadzora, nemogućnost njegova sređivanja ili nedostatak zgrada u kojima bi se gradivo moglo fizički čuvati pod odgovarajućim uvjetima, čine uobičajene zapreke u dostupnosti gradiva koje bi moglo zanimati javnost. Ako državni proračun ne osigurava sredstva za arhivsku službu, zakon neće imati učinka, jer se neće moći primjenjivati mjere koje se odnose na dostupnost arhivskoga gradiva.

## **OSVRT NA ODREDBE PREPORUKE**

### **I. Utvrđivanje pojmova**



## **Članak 1.**

Definicije predložene u ovoj Preporuci utemeljene su na brojnim razradama terminologije, koje su obavili arhivisti na međunarodnoj i nacionalnoj razini, a osobito u rječniku arhivističke terminologije Međunarodnog arhivskog vijeća (ICA - *International Council on Archives*).

U općeprihvaćenoj stručnoj terminologiji, riječ *archives* (na engleskom jeziku) napisana malim slovom "a" (u hrvatskom jeziku prevodi se kao arhivsko gradivo) odnosi se na dokumente koji su još u upotrebi ili su zadržani kod stvaratelja, na one koji su pohranjeni u međuarhivima, kao i na one koji su predani arhivima. Za potrebe ove Preporuke, definicija iznesena u članku 1, odjeljak a(I), ograničena je na gradivo koje se nalazi u nadležnosti arhiva.

## **II. Zakoni i provedbeni propisi**

### **Članak 2.**

Svrha ovog članka je naglasiti da s obzirom na njihov veliki značaj, glavna načela o dostupnosti arhivskoga gradiva treba ugraditi u zakone, dok s druge strane, provedbeni propisi trebaju sadržavati praktična rješenja za njihovu primjenu.

Ova se Preporuka bavi samo općim načelima koja se odnose na dostupnost arhivskoga gradiva.

### **Članak 3.**

Svrha ovoga članka je naglasiti da prilikom izrade zakonskih i provedbenih propisa o dostupnosti arhivskoga gradiva treba uzeti u obzir:

a) ustavne odredbe svojstvene pojedinoj zemlji - to znači njezin ustav ili nepisana ustavna načela - s jedne strane;

b) i, s druge strane, pravne tekstove koji pokrivaju niz područja, a odnose se na pravila o dostupnosti arhivskoga gradiva, osobito:

I. tekstove o dostupnosti službenih dokumenata, zasnovane na načelu neposredne dostupnosti informacija javnosti; imajući u vidu zakone o upravnoj transparentnosti, gradivo koje se može koristiti kod stvaratelja, treba ostati dostupno nakon njegove predaje arhivu;

II. nacrt Preporuke koji je izradila Grupa stručnjaka Vijeća Evrope za dostupnost službenih informacija (DH-S-AC);

III. tekstove koji se odnose na uporabu računalnih zapisa koji sadrže osobne podatke, a kojima je cilj zaštita privatnosti pojedinaca, uz istovremeno izbjegavanje rizika od gubitka zajedničkog pamćenja, koje bi uključivalo uništenje ovih zapisa na kraju razdoblja njihovog korištenja u upravne svrhe. S tim u svezi preporučuje se primjena Konvencije o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka (ETS br. 108) i čl. 6.e), Naputka br. 95/46/CE Europskog parlamenta i Vijeća o

zaštiti podataka od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u svezi s obradom i slobodnim protokom osobnih podataka;

IV. pravne tekstove koji definiraju zaštitu podataka na različitim razinama u specifičnim područjima, kao što su zdravstvo, porezi, javna sigurnost ili obrana;

V. pravne tekstove koji se odnose na zaštitu privatnosti pojedinca. Oni su za arhive od osobitog značenja, jer definiraju zaštićene informacije, razdoblje u kojem je pojedina vrsta informacija zaštićena, kao i kategorije osoba na koje se zaštita odnosi. Razumije se da javni službenici ne mogu spriječiti pristup javnom gradivu nastalom tijekom obavljanja njihove djelatnosti, pozivajući se na zaštitu vlastite privatnosti.

VI. propise koji se odnose na zaštitu intelektualnog vlasništva, a mogu utjecati na dostupnost i korištenje arhivskoga gradiva, uključujući zvučne, slikopisne i računalne zapise, u skladu s Naputkom 96/9/EC Europskog parlamenta i Vijeća (od 11. ožujka 1996) o pravnoj zaštiti baza podataka.

#### **Članak 4.**

Svrha ovog članka je istaknuti činjenicu da javne slobode i načelo jednakosti građana zahtijevaju jednaku primjenu pravila o dostupnosti javnoga arhivskoga gradiva u cijeloj zemlji i to bez obzira na ustavno uređenje zemlje i djelokrug nadležnosti središnje vlasti.

Ovaj zahtjev, iako u skladu s djelovanjem demokratskih institucija, može biti u suprotnosti s ustavnim odredbama koje određuju prava i povlastice država ili drugih vrsta autonomnih oblasti unutar federalnog državnog uređenja.

Zbog toga se europskim državama s takvim uređenjem preporučuje da u skladu s ustavom pomire ta dva suprotna demokratska zahtjeva.

### **III. Dostupnost javnoga arhivskoga gradiva**

#### **Članak 5.**

Svrha ovog članka je izbjeći mjere kojima bi se omogućio povlašten položaj bilo kojoj vrsti korisnika na osnovi njihove nacionalnosti, stupnja obrazovanja, vrste istraživanja ili kojeg drugog kriterija. Zakon ne smije praviti razliku među vrstama korisnika.

#### **Članak 6.**

Ovaj članak ističe činjenicu da besplatno korištenje arhivskoga gradiva i obavijesnih pomagala predstavlja temeljno načelo koje u stvaranju politike korištenja ide u prilog dostupnosti arhivskoga gradiva.

Međutim, mogu se odrediti naknade za dodatne usluge, kao što su kopiranje ili upotreba neke tehničke opreme. Na isti način arhivi mogu podijeliti dobit od objavljivanja ili korištenja gradiva za čije su čuvanje odgovorni.

#### **Članak 7.**

U nekim zemljama javno je arhivsko gradivo dostupno bez posebnog ograničenja. Pravo na korištenje ograničeno je samo u slučajevima kad se radi o čuvanju tajnosti podataka što se tiču nacionalne obrane, vanjske politike, javnog reda ili privatnosti pojedinaca. Tu se ne primjenjuje neki utvrđeni rok dostupnosti dokumenata.

Kad to nije slučaj, a da bi se uspostavila ravnoteža između prava na povijesno znanje i zaštite interesa države, kao i privatnosti pojedinaca, moguće je uvesti niz odgovarajućih rokova nakon kojih gradivo postaje dostupno. Rokovi su sljedeći:

a) Opći rok dostupnosti arhivskoga gradiva, koji obično ne prelazi dvadeset ili trideset godina, a primjenjuje se automatski na dokumente ili cjeline dokumenata čije otvaranje ne može štetiti interesima države ili pojedinaca;

b) Dulji rok dostupnosti, koji obično nije dulji od 50 godina, za dokumente ili skupine dokumenata koji se odnose na vanjske poslove, obranu ili čuvanje javnog reda;

c) Više rokova dostupnosti (npr. 10 do 70 godina od nastanka spisa, ili 100 godina do 120 godina od rođenja pojedinca na kojeg se odnose) za dokumente ili dosjee koji sadrže povjerljive pravne, porezne, medicinske i druge podatke koji se tiču pojedinaca.

## **Članak 8.**

Definicija obavijesnih pomagala uključuje one nastale radom stvaratelja gradiva (npr. urudžbeni zapisnici, kazala, kratki sadržaji na poleđini spisa itd.), te kataloge ili inventare što su ih izradile arhivske službe. Arhivi trebaju utvrditi pravila dostupnosti za dokumente koji su opisani u obavijesnim pomagalima.

## **Članak 9.**

Pravo na izdavanje posebnih dozvola za korištenje gradiva treba povjeriti stvaratelju gradiva, u dogovoru s arhivskom službom, ili arhivskoj upravi, u dogovoru sa stvarateljem, odnosno zasebnom tijelu nadležnom za cijelu zemlju.

Prilikom utvrđivanja pravila kojih se treba pridržavati kod izdavanja posebne dozvole za korištenje gradiva, u obzir treba uzeti sljedeće aspekte problema:

### **I. Korištenje za znanstvena istraživanja:**

Posebna dozvola za korištenje gradiva može se izdati na dva različita načina, *ad actum* i *ad personam*. *Ad actum* znači da su dokumenti, na temelju posebne dozvole, trajno otvoreni i slobodni za korištenje.

*Ad personam* znači da dokumenti dati na korištenje određenom korisniku, ostaju zatvoreni, tako da svaki korisnik koji ih želi koristiti mora tražiti posebnu dozvolu. U ovom drugom slučaju, a što je istaknuto u Preporuci, posebnu dozvolu za isti dokument treba pod istim uvjetima osigurati svakom korisniku koji je zatraži.

Zakonom treba osigurati obje mogućnosti, tj. dostupnost prije zakonski utvrđenoga roka i dostupnost na temelju izdavanja odobrenja. Ipak, kada je riječ o prijevremenom korištenju, poželjno je da arhivska uprava bude ovlaštena za davanje prijedloga u svezi s otvaranjem dokumenata na koje se zahtjev odnosi.

II. Dostupnost dokumenata koji sadrže osobne podatke pojedincima na koje se odnose ili njihovim ovlaštenim zastupnicima:

U tom smislu arhivska će uprava primjenjivati pravila propisana zakonom o slobodi informiranja i zakonom o zaštiti podataka. Ukoliko takvi zakoni ne postoje, potrebno je primjenjivati pravila koja se odnose na izdavanje posebnoga odobrenja za korištenje arhivskoga gradiva.

III. Odgovornost korisnika prema zakonu o zaštiti privatnosti i kaznenom zakonu:

Prilikom izdavanja posebnoga odobrenja za korištenje, može se od korisnika tražiti da potpiše izjavu kojom se obvezuje da neće objaviti niti jedan podatak koji bi mogao povrijediti javne ili privatne interese, te da prihvaća punu odgovornost u slučaju sudskog spora.

U slučaju spora, odluku o pravnoj valjanosti takvih izjava donijet će nadležni sud.

#### **Članak 10.**

Izraz "dostupnost putem izvadaka" odnosi se na čin odabiranja određenih dokumenata iz predmeta prije samog korištenja, i to onih na koje se odobrenje o korištenju ne odnosi. Zbog toga korisniku nije dostupan cijeli predmet, već samo njegov izvadak.

Dostupnost s djelomičnim prikrivanjem znači davanje na uvid cjeline traženog gradiva, ali s time da se prikriju određeni podaci.

Djelomična dostupnost, bilo ona s davanjem izvadaka ili ona s prikrivanjem, ne dopušta uvijek potpuno razumijevanje dokumenta od strane korisnika. Ona krnji cjelinu predmeta i činom izdvajanja smanjuje točnost obavijesti sadržanih u predmetu. Zbog toga Preporuka zahtijeva da korisnik bude obaviješten o mogućim posljedicama ovog načina korištenja gradiva.

#### **Članak 11.**

Poželjno je dopustiti mogućnost žalbe na odbijeni zahtjev tijelu neposredno nadređenom ustanovi koja je zahtjev odbila, a tek potom sudu.

U nekim se zemljama može prije suda obratiti posebnom tijelu osnovanom u tu svrhu: povjerenstvu ili nekom nezavisnom tijelu, kao što je branitelj prava građana (*ombudsman*) ili parlamentarni povjerenik.

#### **Članak 12.**

U arhivsku baštinu zemlje uz službeno arhivsko gradivo uključeno je i privatno arhivsko gradivo (privreda, obitelji, udruge, vjerske zajednice itd.), koje ima istovjetan značaj u stvaranju pamćenja naroda kao i službeno arhivsko gradivo.

Država treba osigurati zaštitu i dobro fizičko stanje privatnoga arhivskoga gradiva, što će se razlikovati već prema običajima pojedine zemlje.

Ovaj članak ističe da treba utvrditi postupak za korištenje privatnoga arhivskoga gradiva, budući da je korištenje krajnji cilj njegovog čuvanja.

***Kratice:***

*DH-S-AC* - Group of Specialists on Access to Official Information/*Grupa stručnjaka za dostupnost službenih informacija*

*ICA* - International Council on Archives/*Međunarodno arhivsko vijeće*

**Dodatak**

**NACRT PREPORUKE ODBORA MINISTARA VIJEĆA  
EUROPE DRŽAVAMA ČLANICAMA, O DOSTUPNOSTI  
SLUŽBENIH INFORMACIJA**

**18-21. rujna 2001.**

## Dodatak

### **Nacrt preporuke br. R (...)... Odbora ministara državama članicama o dostupnosti službenih informacija** (usvojen od DH-S-AC na 8. sastanku održanom 18-21. rujna 2001)

Odbor ministara, prema uvjetima članka 15.b Statuta Vijeća Europe,

s obzirom na to da je cilj Vijeća Europe postizanje većeg zajedništva među članicama, u svrhu osiguravanja i ostvarivanja ideala i načela koji su opće naslijeđe;

imajući na umu posebice čl. 19 Opće deklaracije o ljudskim pravima, čl. 6, 8 i 10 Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Konvenciju o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravnoj zaštiti u predmetima koji se tiču zaštite okoliša<sup>1</sup>, i Konvenciju o zaštiti pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka od 28. siječnja 1981. (ETS br. 108); Deklaraciju o slobodi izražavanja i obavješćivanja, prihvaćenu 29. travnja 1982; kao i Preporuku br. R (81) 19 o dostupnosti informacija koje posjeduju tijela javne vlasti; Preporuku br. R (91) 10 o priopćavanju trećoj strani osobnih podataka koje posjeduju javna tijela; Preporuku br. R (97) 18 koja se tiče zaštite osobnih podataka sakupljenih i obrađenih u statističke svrhe i Preporuku br. R. (2000) 13 o europskoj politici o dostupnosti arhivskoga gradiva;

uzimajući u obzir važnost transparentnosti javne uprave i spremnosti za pristup informacijama od javnog interesa u pluralističkom, demokratskom društvu;

uzimajući u obzir da širok pristup službenim dokumentima, na temelju jednakosti i prema jasnim pravilima:

- omogućava javnosti odgovarajući pogled na stanje društva te oblikovanje kritičkog mišljenja o stanju društva u kojem žive i o vlasti koja vlada, dok potiče na upućeno sudjelovanje javnosti u stvarima od javnog interesa,

- potiče sposobnost i učinkovitost administracije i pomaže očuvanju njenog poštenja, izbjegavajući rizik korupcije,

- pridonosi potvrdi zakonitosti uprave kao javne službe i jačanju povjerenja javnosti u javna tijela;

uzimajući zato u obzir da države članice trebaju učiniti krajnji napor kako bi javnosti osigurale dostupnost informacija sadržanih u službenim dokumentima, koje podliježu zaštiti drugih legitimnih prava i interesa;

naglašavajući da načela postavljena u nastavku teksta tvore minimum mjerila i da trebaju biti shvaćena bez prejudiciranja u odnosu na domaće zakone i propise, koji već priznaju šira prava dostupnosti do službenih dokumenata;

uzimajući u obzir da bi se tijela javne vlasti, budući da se ova isprava usredotočuje na molbe privatnih osoba za pristup službenim dokumentima, trebala posvetiti ostvarenju aktivne politike komunikacije, s ciljem omogućavanja pristupa

---

<sup>1</sup> Usvojeno u Aarhusu, Danska, 25. lipnja 1998.

javnosti svakoj obavijesti koja se smatra korisnom u transparentnom demokratskom društvu,

preporuča vladama država članica da ih u njihovom pravosuđu i praksi vode načela navedena u dodatku ovoj Preporuci.

## Dodatak Preporuci br. R (...)...

### I. *Definicije*

U svrhu ove preporuke:

- “tijela javne vlasti” će značiti:

- I. vlada i uprava na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini
- II. privatne ili pravne osobe, ukoliko one obavljaju javne funkcije ili vrše dužnosti tijela uprave, u skladu s nacionalnim zakonom.

- “službeni dokument” će imati značenje:

svih informacija zapisanih u bilo kojem obliku, sastavljenih ili primljenih, u posjedu javnih vlasti i povezanih s bilo kojom javnom ili upravnom funkcijom, osim dokumenata u pripremi.

### II. *Područje primjene*

1. Ova preporuka se odnosi samo na službene dokumente u posjedu tijela javnih vlasti, kako je gore navedeno. Ipak, države članice bi trebale, u svjetlu svog domaćeg zakona i prakse, ispitati u kojem se rasponu načela ove preporuke mogu primijeniti u odnosu na informacije koje su u posjedu zakonodavnih tijela i pravosudnih vlasti.

2. Ova preporuka ne utječe na pravo ili ograničenje dostupnosti koje je osigurano u Konvenciji o zaštiti osoba s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka (ETS br. 108).

### III. *Opća načela o dostupnosti službenih dokumenata*

Države članice bi trebale svakome, na temelju zahtjeva, jamčiti pravo pristupa službenim dokumentima u posjedu javnih vlasti.



#### IV.

##### *Moguća ograničenja dostupnosti službenih dokumenata*

1. Države članice mogu ograničiti pravo pristupa službenim dokumentima. Ograničenja moraju biti jasno navedena u zakonu, biti neophodna u demokratskom društvu i proporcionalna svrsi osiguravanja zaštite:

- I. nacionalne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa
- II. javne sigurnosti
- III. prevencije, istrage i krivičnog gonjenja kriminalnih aktivnosti
- IV. privatnosti ili drugih legitimnih privatnih interesa
- V. komercijalnih ili drugih ekonomskih interesa, privatnih ili javnih
- VI. jednakosti stranaka u sudskim procesima
- VII. prirode
- VIII. pregleda, kontrole i nadzora koje obavljaju tijela javne vlasti
- IX. ekonomske i novčane politike te politike tečaja valute države
- X. povjerljivosti savjetovanja unutar ili među tijelima javne vlasti za unutarnju pripremu tijela javne vlasti u vezi s nekim predmetom.

2. Dostupnost obavijesti može se odbiti samo ako razotkrivanje obavijesti sadržane u službenom dokumentu može ili bi moglo naštetiti bilo kojem od interesa navedenih u stavku 1 i ako interes o kojem se radi nadjača javni interes vezan uz otvaranje informacija.

3. Države članice trebale bi uzeti u obzir postavljanje maksimalnog vremenskog roka, prekoračenjem kojeg bi službeni dokumenti obuhvaćeni rokovima spomenutim u stavku 1, postali dostupni.

#### V.

##### *Zahtjevi za pristup službenim dokumentima*

1. Onaj tko traži neki službeni dokument nije obvezan navesti razlog za pristup službenom dokumentu.

2. Formalni uvjeti za zahtjev trebali bi biti svedeni na minimum.

#### VI.

##### *Postupak sa zahtjevima za pristup službenim dokumentima*

1. Bilo koje tijelo javne vlasti koje posjeduje službeni dokument, mora službeno rješavati zahtjeve za pristup tom dokumentu.

2. Zahtjeve za pristup dokumentima treba tretirati ravnopravno.

3. Svaki zahtjev za pristup službenom dokumentu treba se riješiti odmah. Odluka se mora donijeti, raspraviti i izvršiti unutar određenog vremenskog roka koji se može navesti unaprijed.

4. Ako tijelo javne vlasti ne posjeduje traženi dokument, kada je god moguće, treba molitelja uputiti odgovarajućem tijelu.

5. Nadležno tijelo trebalo bi pomoći molitelju, koliko je god to moguće, kako bi se identificirao traženi službeni dokument, no javna vlast nije obvezna udovoljiti zahtjevu, ako se radi o dokumentu koji ne može biti identificiran.

6. Zahtjev za pristup dokumentu može biti odbijen ako je očito neutemeljen.

7. Svako tijelo javne vlasti koje odbije pristup službenom dokumentu, u cijelosti ili djelomično, navest će razlog odbijanja.

## VII.

### *Oblici pristupa službenim dokumentima*

1. Kada treba odobriti pristup određenom službenom dokumentu, tijelo javne vlasti treba omogućiti uvid u izvornik ili dati preslik dokumenta, uzimajući u obzir, unutar razumnih granica, želju koju izrazi osoba koja traži pristup.

2. Ako se ograničenje dostupnosti odnosi na dio informacija u dokumentu, tijelo javne vlasti treba odobriti dostupnost ostatka informacija sadržanih u dokumentu, a svako brisanje (izmjena) treba biti jasno navedeno. Ipak, u slučaju da ostatak dokumenta može dovesti u bludnju ili nema smisla, takav pristup može se odbiti.

3. Tijela javne vlasti ne moraju odobriti pristup službenome dokumentu, ako je dokument molitelju lako dostupan na druge načine.

## VIII.

### *Troškovi pristupa službenim dokumentima*

1. Dostupnost izvornika preko tijela javne vlasti trebala bi u načelu biti besplatna.

2. Naknada se može naplatiti molitelju kada je osiguran preslik dokumenta.

Naknada mora biti razumna i ne smije premašiti stvarni trošak što su ga tijela javne vlasti imala.

## IX.

### *Postupak revizije*

1. Molitelj čiji je zahtjev za dokumentom odbijen, djelomično ili u cjelini, ili je odbačen ili nije rješavan unutar vremenskih rokova postavljenih u načelu VI.3, treba imati pravo na reviziju postupka pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristranim tijelom osnovanim u skladu sa zakonom.

2. Molitelju će uvijek biti omogućen brz i jeftin postupak, bez obzira na to hoće li to biti ponovno razmatranje nadležnih tijela ili revizija prema stavku 1.

## X.

### *Dopunske mjere*

1. Države članice poduzet će potrebne mjere kako bi:

- a) obavijestile javnost o njenim pravima pristupa službenim dokumentima i načinu na koji se to pravo može ostvariti;
- b) osigurale uvježbanost javnih djelatnika u njihovim dužnostima i obvezama u ovom pravu;
- c) osigurale da molitelji mogu iskoristiti svoje pravo.

2. S tom namjerom, javna će vlast naročito:

- a) upravljati svojim dokumentima učinkovito, tako da su lako dostupni;
- b) primjenjivati jasna i utemeljena pravila za zaštitu i uništavanje svojih dokumenata;
- c) koliko god je moguće, učiniti dostupnima obavijesti o stvarima ili djelatnostima za koje je odgovorna, na primjer, sastavljanjem lista ili popisa dokumenata koje posjeduje.

## XI.

### *Informacije objavljene na inicijativu tijela javne vlasti*

Tijela javne vlasti bi trebala, na svoju inicijativu i kada je to moguće, poduzeti potrebne mjere kako bi objavile informacije koje posjeduju i to u slučaju da je pribavljanje takvih informacija u interesu promicanja što lakšeg razumijevanja rada javne uprave i učinkovitosti unutar administracije ili kako bi potaknula sudjelovanje javnosti koja je upućena u problem u stvarima od javnog interesa.

## Dodatak

### Nacrt memoranduma s objašnjenjem

uz Nacrt preporuke br. R (...)... Odbora ministara Vijeća Europe  
državama članicama o dostupnosti službenih informacija  
(usvojenog od DH-S-AC na 8. sastanku održanom 18-21. rujna 2001)

#### *Pozadina*

1. Princip javne dostupnosti službenih informacija unutar Vijeća Europe počeo se razvijati u Preporuci br. R (81) 19 o dostupnosti informacija u posjedu tijela javne vlasti. Nedavan primjer europske suradnje na polju dostupnosti službenih informacija je Konvencija o dostupnosti informacija, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravnoj zaštiti u predmetima koji se tiču zaštite okoliša. Drugi nedavni primjer iz EU je prihvaćanje Pravila (EC) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001, koja se tiču javne dostupnosti dokumenata Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. Tijekom prošle godine poraslo je zanimanje država članica glede poboljšanja u svojim zakonodavstvima, a koja se tiču mjera koje bi osigurale otvorenu vladu i pristup javnosti službenim informacijama. Sukladno tome, u Vijeću Europe je započet rad, kako bi se bolje razradili osnovni principi o pravu dostupnosti službenih informacija u posjedu tijela javne vlasti.

2. Za taj je rad u prvoj fazi postupka zadužen Odbor za upravljanje globalnim medijima (CDMM). Tada, 1997.<sup>2</sup> zamjenici ministara su odobrili točne uvjete uputa koje je Glavni odbor za ljudska prava (CDDH) dao Grupi stručnjaka za dostupnost službenih informacija (DH-S-AC).

3. Prema tim uvjetima uputa, DH-S-AC je trebao ispitati mogućnosti za pripremu obvezujućeg pravnog instrumenta ili drugih mjera koje bi uključivale osnovne principe o pravu dostupnosti javnosti informacija u posjedu tijela javne vlasti. Pri tome je DH-S-AC trebao imati u vidu gore navedenu Preporuku br. R (81) 19 i zakonodavni razvoj na polju dostupnosti informacija jednako u državama članicama Vijeća Europe i na europskoj razini, kao i relevantne aktivnosti koje se odvijaju unutar Vijeća Europe i u drugim tijelima.

4. Treba naglasiti da čl. 19 Opće deklaracije o ljudskim pravima i čl. 19 Međunarodnog ugovora o građanskim i političkim pravima daju veće pravo pristupa službenim informacijama, negoli Europska konvencija o ljudskim pravima, budući da te odredbe također sadrže pravo na traženje informacija.

#### I.

#### *Definicije*

#### *Tijela javne vlasti*

---

<sup>2</sup> Na 613. sastanku (18-19. i 23. prosinca 1997) zamjenika ministara.

5. Treba naglasiti da ne postoji definicija “tijela javne vlasti” u drugim pravnim dokumentima Vijeća Europe.<sup>3</sup> U svrhu ove preporuke, izraz “tijelo javne vlasti” trebao bi obuhvaćati vladu i sva tijela u nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj upravi, a izraz “vlada” trebao bi obuhvaćati politička i upravna tijela.

6. Izraz “tijelo javne vlasti” također uključuje fizičke ili pravne osobe ukoliko one obavljaju javne funkcije ili predstavljaju, tj. imaju upravne ovlasti ili kako je već zadano u nacionalnom zakonu. U nekim državama članicama ovaj pojam uključuje i fizičke ili pravne osobe koje obavljaju poslove od javnog interesa, ili privatna tijela koja financiraju javni fondovi.

### *Službeni dokumenti*

7. Izraz “službeni dokument” obuhvaća, u svrhu ove preporuke, bilo koju informaciju povezanu uz bilo koji tvarni nosač u obliku koji se može dobiti (pisani tekst, snimke na traci – zvučne ili audiovizualne, fotografije, e-mailovi, informacije spremljene u elektroničkim bazama podataka itd.). Ovom su definicijom obuhvaćena oba dokumenta, i onaj koji je stvorilo tijelo javne vlasti, kao i dokument koji potječe od treće strane, a koje su primila tijela javne vlasti.

8. Dok je obično lako definirati pojam koji se odnosi na papirne dokumente, puno je teže definirati što je to dokument kada je informacija pohranjena elektronički u bazu podataka. Države članice moraju imati prostora za procjenu pri odlučivanju kako će se određeni pojam definirati. U nekim državama članicama odobrit će se pristup određenim informacijama koje je molitelj tražio, ako je ta informacija lako dostupna postojećim sredstvima.

9. U državama članicama postoje različite tradicije i prakse što se tiče kvalifikacije dokumenata kao “službenih dokumenata”. U principu, nedovršeni dokumenti nisu obuhvaćeni ovim pojmom. Nadalje, u nekim državama članicama, dokumenti koji doprinose procesu donošenja odluka (na primjer mišljenja, zabilježbe itd.) ne smatraju se službenim do trenutka kada je odluka na koju se odnose prihvaćena. Ipak, u drugim državama članicama, dokumenti mogu postati dostupni i prije negoli je odluka za koju je dokument bio pripreman prihvaćena, pogotovo kako bi se omogućilo sudjelovanje u procesu donošenja odluka.

10. Nadalje, važno je jasno razlikovati dokumente koje su tijela javne vlasti primila, a koja se odnose na njihove funkcije, od onih koje su dužnosnici primili kao privatne osobe i koja nemaju veze s njihovim funkcijama, npr. pisma koja su dužnosnici primili kao političari, ili kao nosioci vanjskih funkcija. Posljednja kategorija dokumenata nije obuhvaćena definicijom prihvaćenom u ovom dokumentu.

## II.

### *Područje primjene*

11. Područje primjene ove preporuke usko je vezano uz gornje definicije i obuhvaća službene dokumente u posjedu tijela javnih vlasti. Države članice bi ipak

---

<sup>3</sup> Može se dodati da priručnik izdan 1997. uz potporu Vijeća Europe naglašava da “*tijelo administrativne vlasti*” znači “bilo koje tijelo ili osoba ukoliko je ovlaštena da donosi odluke ili mjere kojima čine administrativni čin”. (vidi “*Administracija i vi – priručnik*”, Izdanje Vijeća Europe, 1997, 11).

trebale preispitati do kojeg bi se stupnja ova načela mogla primijeniti na informacije u posjedu zakonodavnih tijela i sudbenih vlasti.

12. Informacija je također "u posjedu" tijela javne vlasti kada je fizički u posjedu pravne ili fizičke osobe u ime tijela javne vlasti, po dogovoru načinjenom između tijela javne vlasti i te osobe.

13. Preporuka također obuhvaća službene dokumente pohranjene u arhivima, ne sprečavajući primjenu određenih pravila koja su postavljena u Preporuci 2000 (13) Vijeća ministara državama članicama o europskoj politici o dostupnosti arhiva.

14. Dokumenti koje sadrže osobne podatke također su u opsegu ove preporuke. U ovom kontekstu treba naglasiti da Konvencija za zaštitu osoba koja se tiče automatske obrade osobnih podataka od 28. siječnja 1981. (ETS br. 108)<sup>4</sup> ne isključuje unaprijed odobravanje pristupa službenim dokumentima koji sadrže osobne podatke trećoj strani. Ipak, kada se odobrava pristup takvim dokumentima, to se mora raditi u skladu s pravilima postavljenim u Konvenciji br. 108.

### III.

#### *Osnovna načela o dostupnosti službenih dokumenata*

15. Pravo pristupa službenim dokumentima zajamčeno u ovoj ispravi ograničeno je na postojeće dokumente. Tijelo javne vlasti nije obvezno stvoriti nove dokumente kako bi se odgovorilo na zahtjev.

16. Pravo pristupa odnosi se na bilo koju osobu, tj. fizičku osobu i pravna tijela, bez ikakve diskriminacije na bilo kojem polju, uključujući nacionalno podrijetlo. U tom pogledu nisu postavljena nikakva ograničenja u Preporuci br. (81) 19 o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

17. Ova preporuka odnosi se na opće pravo pristupa službenim dokumentima koje može bilo tko provoditi. Osoba također može imati posebno pravo pristupa službenim dokumentima na temelju drugih pravnih odredbi. Na primjer, osoba ima pravo pristupa osobnim podacima koje se tiču njega/nje, u skladu s gore spomenutom Konvencijom br. 108. U istom slučaju, neke države članice omogućuju šire pravo pristupa službenim dokumentima stranama u upravnim postupcima. U ovom kontekstu trebalo bi također napomenuti da čl. 8 Europske konvencije o ljudskim pravima onemogućuje pravo pristupa informacijama koje se tiču privatnog ili obiteljskog života osobe u određenim okolnostima (vidi posebno odluke Europskog suda za ljudska prava od 7. srpnja 1989. u slučaju *Gaskin protiv Velike Britanije*, zatim 26. ožujka 1987. u slučaju *Leander protiv Švedske*, i od 19. veljače 1998. u slučaju *Guerra i ostali protiv Italije*).

18. Kada dopošta priopćavanje bilo kojoj osobi, ova preporuka nema učinka na bilo kakvo pravo glede intelektualnog vlasništva povezanog s otkrivenim informacijama.

### IV.

#### *Moguća ograničenja pristupa službenim dokumentima*

19. Dostupnost dokumenata mora biti pravilo, a povjerljivost iznimka, u slučajevima u kojima ostali zakoniti interesi imaju prednost. Ograničenja moraju biti

---

<sup>4</sup> ETS: Serije europskih ugovora.

precizno određena u zakonu, biti nužna u demokratskom društvu i biti proporcionalna cilju zaštite drugih zakonitih interesa.

20. Iz općeg prava u Načelu III. proizlazi da pojedincima trebajući da li je tijelo javne vlasti u posjedu određenog dokumenta. Tamo gdje zaštita drugog zakonitog interesa ima prednost pred otkrivanjem, u ograničenim okolnostima može biti nužno sačuvati tajnim činjenicu da informacija postoji. To bi se primijenilo u okolnostima u kojima bi priznati ili zanijekati da informacija postoji rezultiralo razotkrivanjem informacije.

21. Ograničenja prava pristupa službenim dokumentima su moguća samo zbog razloga koji su iscrpno popisani u Načelu IV, stavak 1. Određeno ograničenje predviđeno nacionalnim zakonom može pripadati u nekoliko ograničenja koje sadrži ovo Načelo. Kriteriji za primjenu ograničenja sastavljeni su imajući na umu čl. 6, 8 i 10 Europske konvencije o ljudskim pravima, kao i relevantne odredbe koje se pojavljuju u dokumentima koji se odnose na zaštitu podataka, posebno u gore navedenoj Konvenciji za zaštitu pojedinaca s obzirom na automatsku obradu osobnih podataka od 28. siječnja 1981. (ETS br. 108), i u Preporuci br. R (81) 19 o dostupnosti informacija u posjedu tijela javne vlasti.

22. Stavak 1. I. dozvoljava državama članicama da ograniče pristup službenim dokumentima zbog zaštite državne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa. U nekim državama članicama, ograničenja povezana s tim područjima imaju ustavnu dimenziju. Na primjer, neke države u kojima postoje regije s velikim stupnjem autonomije mogu također imati interesa u zaštiti prepiske između takvih regionalnih vlasti ili, u federalnim državama, između federalne vlade i regionalnih vlasti. Neke države članice također ograničavaju pristup dokumentima koji se tiču državnog poglavara; to je slučaj naročito u nekim ustavnim monarhijama.

23. Stavak 1. IV. dozvoljava ograničenja kako bi se zaštitila privatnost i ostali zakoniti privatni interesi. Informacije povezane s takvim interesima mogu biti obuhvaćene gore navedenom Konvencijom br. 108, ali ograničenje predviđeno stavkom 1. IV. može se primijeniti i na informacije koje nisu obuhvaćene tom Konvencijom.

24. Koncept “komercijalnih i drugih ekonomskih interesa”, kao što se koristi u stavku 1. V, može obuhvatiti, na primjer, poslovna pitanja koja moraju biti čuvana u tajnosti zbog konkurencije, kao i zbog povjerljive prirode poslovnih pregovora. Ovaj stavak može se protegnuti i na one dokumente koje tijela javne vlasti koriste za pripremu kolektivnih ugovora u kojima sudjeluju.

25. Kako bi se postigli dobri statistički podaci, većina država ima povjerljive klauzule koje štite informacije prikupljene od privatnih osoba ili tijela u statističke svrhe. Takvi podaci će obično biti ili osobni podaci ili podaci koji se tiču ekonomskih ili komercijalnih interesa. Pristup dokumentima koji sadrže takve informacije može tako biti ograničen u skladu sa stavkom 1, točkama IV. i V. Slična razmatranja mogu se primijeniti na podatke prikupljene putem oporezivanja privatnih osoba i tijela.

26. Neke države štite informacije dane u povjerenju. Ova preporuka to ne isključuje unaprijed, ukoliko su zaštićene informacije obuhvaćene jednim od ograničenja u Načelu IV, na primjer stavak 1, točke IV. ili V.

27. Ograničenja koja se odnose na zaštitu “jednakosti strana u sudskim procesima”, kao što je navedeno u stavku 1. VI, proizlazi iz čl. 6 Europske konvencije o ljudskim pravima u pravu na pravedno suđenje. Cilja se, *inter alia*, na dozvoljavanje

tijelima javne vlasti da odbiju pristup svojim dokumentima kako ne bi oslabili svoj položaj tijekom postupka u kojem su jedna strana.

28. Ograničenja za zaštitu "prirode" spomenuta u stavku 1. VII, stvorena su za primjer kako bi se spriječilo otkrivanje staništa ugroženih biljnih i životinjskih vrsta, u cilju njihove zaštite. To je ograničenje u skladu s člankom 4, paragraf 4 (h) Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pravnoj zaštiti u pitanjima okoliša.<sup>5</sup>

29. Stavak 1. VIII. može, na primjer, zaštititi sposobnost tijela javne vlasti da učinkovito podešava, istražuje i pregledava, vjerojatno putem formalnih postupaka, druge organizacije ili osobe, kao i svoja vlastita unutarnja pravila i postupke. Mogući primjer je tekuća istraga ili revizija glede poreza.

30. Stavak 1. X. dozvoljava ograničenja dostupnosti kako bi se zaštitilo raspravljanje unutar ili između tijela javne vlasti za unutarnju pripremu nekog tijela o tom pitanju. Termin "pitanje" je dovoljno širok da obuhvati sve tipove slučajeva koje obrađuje tijelo javne vlasti, tj. i osobne slučajeve i procedure koje se tiču donošenja pravila.

31. Stavak 2 izražava dva važna načela, načelo "testa škodljivosti" i načelo ravnoteže između interesa pristupa javnosti dokumentima, nasuprot interesu zaštite istih ograničenjima. Ako pristup javnosti službenom dokumentu ne šteti nekom od interesa koji su nabrojani u stavku 1, ne bi smjelo biti ograničenja pristupa tom dokumentu. Ako pristup javnosti dokumentu može štetiti jednom od tih interesa, dokument ipak treba biti dostupan ako javni interes za pristupom dokumentu nadjačava šticeći interes. Kada se uzima u obzir ta ravnoteža, nema potrebe izvješćivati o motivu molitelja.

32. "Test škodljivosti" i "ravnoteža interesa" mogu se provoditi posebno za svaki pojedini slučaj ili ih može provoditi zakonodavac putem kojim su ograničenja i formulirana. Zakonodavstvo može, na primjer, postaviti različite zahtjeve za provođenje testa škodljivosti. Ti zahtjevi mogu biti u obliku vjerojatnosti za ili protiv čuvanja tajne ili bezuvjetnog čuvanja tajne za osobito osjetljive informacije. Kada su takvi zahtjevi postavljeni u zakonodavstvu, tijelo javne vlasti bi se trebalo uvjeriti da li su zahtjevi o klauzuli o čuvanju tajne ispunjeni kada je primljen zahtjev za pristup takvom službenom dokumentu. Razina osjetljivosti može varirati s vremenom i trebalo bi izbjeći da klasifikacija dokumenta automatski spriječava pristup istom dokumentu u budućnosti.

33. U nekim državama članicama dokumenti će biti dostupni, osim ako zaštićeni interes nadjačava javni interes vezan uz razotkrivanje. Taj pristup nije nespojiv s ovom preporukom.

34. Stavak 3 predviđa da bi države članice trebale postaviti maksimalna vremenska ograničenja za ograničenje dostupnosti. Prema tome, dokumenti bi trebali postati dostupni nakon određenog vremenskog perioda. Dodatno, vremenski rokovi moraju biti proporcionalni onome što je predviđeno da se postigne, tj. zaštititi drugih prava i zakonitih interesa.

35. Što se tiče dokumenata klasificiranih kao povjerljivi, tajni ili vrlo tajni, tijela javne vlasti bi trebala osigurati da isti postanu dostupni čim to okolnosti dopuste ili, ako zakon postavi vremenske rokove povjerljivosti, čim je taj rok dosegnut. U nekim

---

<sup>5</sup> Prihvaćeno u Aarhusu, Danska, 25. lipnja 1998. Članak 4, paragraf 4 kaže: "Zahtjev za informacijom glede zaštite okoliša može se odbiti ako bi otkrivanje iste štetno utjecalo...(h) Okoliš na koji se informacija odnosi, kao što je mjesto parenja rijetkih vrsta".



državama zakon predviđa redovite preglede povjerljive prirode predmeta informacija. U drugima, pregled se obavlja po potrebi, kada je predan zahtjev za dostupnost.

## V.

### *Zahtjevi za pristup službenim dokumentima*

36. Molitelj koji traži službeni dokument nije obvezan navesti nikakav razlog za dobijanje pristupa službenom dokumentu. Iz toga slijedi da tijelo javne vlasti ne smije ustrajati na razlozima. Ipak, ako molitelj dobrovoljno navede razloge, tijelo javne vlasti ih treba razmotriti. Ta je ideja već uključena u Preporuku br. R (81) 19 o dostupnosti informacija u posjedu tijela javne vlasti.

37. U stavku 2, države članice se potiču da formalnosti svedu na minimum. U nekim državama članicama zahtjevi moraju biti u pismenom obliku. U drugima, mogu biti i usmeni. Pravo molitelja da preda anonimni zahtjev postoji u nekim državama članicama. Ipak, ova preporuka ne obvezuje države članice da molitelju odobre takvo pravo.

## VI.

### *Postupak sa zahtjevima za pristup službenim dokumentima*

38. Stavak 1 određuje da svako tijelo vlasti koje ima u posjedu službeni dokument mora što prije riješiti zahtjeve za pristup tom dokumentu. Tijelo vlasti koje ima u posjedu javni dokument ne bi smjelo obvezati molitelja da predaje novi zahtjev tijelu vlasti koje je izvor traženog dokumenta.

39. Usluga i djelotvornost prema molitelju, bez diskriminacije, što se očekuje od bilo kojeg tijela javne vlasti, odrazit će se posebno u ubrzanom postupku obrade zahtjeva i spremnosti za suradnju s moliteljem, i to tamo gdje je postupanje sa zahtjevom komplicirano. S tog gledišta, tekst ide dalje od Preporuke br. (81) 19 o dostupnosti informacijama u posjedu tijela javne vlasti, koja samo naglašava da se svaki zahtjev treba riješiti u razumnom vremenu.

40. Stavak 2 upućuje na nediskriminacijski postupak sa zahtjevima, kao što je već osigurano u Preporuci br. (81) 19. Mora se izbjegavati diskriminacija, kao i povlašten postupak sa zahtjevima, koji se trebaju rješavati na jednak način i u skladu s objektivnim kriterijima. Vlasti koje imaju u posjedu dokument moraju imati na umu postavljene uvjete dodatnog Protokola br. 12 Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (zabrana diskriminacije) koji je otvoren na potpis državama članicama od 4. studenoga 2000. Taj protokol proširuje, u globalu, polje primjene čl. 14 (nediskriminacija) Europske konvencije. U pravilu, zahtjevi se trebaju rješavati prema redu primitka.

41. Svi zahtjevi trebaju se rješavati što je brže moguće. Tijela vlasti bi uvijek trebala obavijestiti molitelja jesu li ili nisu odlučili o dostupnosti dokumenta. Nadalje, kada je odluka pozitivna, države članice bi trebale osigurati dostupnost dokumenta bez odugovlačenja. Zahtjevu za svođenje formalnosti na minimum i za brzinu postupka treba slijediti izvršenje odluke bez nepotrebnog odugovlačenja. Tijela vlasti trebaju obavijestiti molitelja ako je odugovlačenje neizbježno.

42. Stavci 4 i 5 su izraz spremnosti za suradnju s moliteljem i osobito su važni ako je molitelj invalid, nepismen, beskućnik itd. Raspon spremnosti za suradnju ovisi o situaciji u određenom slučaju. Stoga tijelo javne vlasti ima određen prostor za procjenu, ali treba biti što je više moguće od pomoći. Povrh toga, u određenim slučajevima (nesposobni ili nepismeni ljudi, stariji ili marginalizirani, stranci koji jezik poznaju malo ili nikako, itd.) kada su molitelji bez pomoći onemogućeni razumjeti dokument o kojem se radi, vlasti bi mogle, koliko god je to moguće i razumno, osigurati pomoć takvim osobama kako bi mogle shvatiti bit dokumenta. Nadalje, u nekim slučajevima takva se pomoć podudara sa željama izraženim od Vijeća ministara u Preporuci br. (93) 1, o učinkovitom pristupu zakonu i pravdi za vrlo siromašne. Pomoć pri razumijevanju informacija ne uključuje obvezu prijevoda dokumenta. To također ne mora povlačiti za sobom davanje kompliciranih tehničkih (ili zakonskih) savjeta.

43. Stavak 6 osigurava da države članice moraju rješavati sve zahtjeve za pristup što bolje mogu, osim ako se oni ne pokažu nerazumnima (npr. kada su zahtjevi odveć neodređeni ili zahtijevaju pretjeranu količinu istraživanja ili obuhvaćaju preširoko područje ili preveliku količinu dokumenata). Kada je zahtjev izričito uvredljiv (jedan ili više redovitih zahtjeva stvorenih da ometu normalan rad odjela, ili nametljivo ponavljanje istovjetnih zahtjeva istog molitelja), može se odbiti.

44. Stavak 7 temelji se na Preporuci br. (81) 19 o dostupnosti informacija u posjedu tijela javnih vlasti i zahtijeva da tijelo javne vlasti da razloge za uskraćivanje pristupa.

## VII.

### *Oblici pristupa službenim dokumentima*

45. Različiti su načini pristupa dokumentu: pregledavanje izvornika ili dobivanje kopije istog ili oboje. Na molitelju je da izrazi njegov/njezin prioritet glede oblika pristupa. Tijelo javne vlasti bi trebalo, unutar razumnih granica, uzeti u obzir takve prioritete. Ipak, to može biti nepraktično ili nemoguće u nekim slučajevima. Na primjer, može biti u redu odbiti davanje kopije dokumenta ako je tehnička podrška nedostupna (na primjer za audio- video- ili elektroničke kopije), ako bi to povuklo za sobom nerazumne troškove, ako prava o intelektualnom vlasništvu mogu biti narušena ili ako je moguće da nezakonito korištenje dokumenta bude ponovljeno. Moguće je odbiti izravan pristup dokumentu ako je izvornik fizički krhak. Nadalje, mogu se pojaviti prepreke nastale iz konzultacije "na licu mjesta", kao što je radno vrijeme ili ako više osoba traži isti dokument u isto vrijeme. Opet, u istom je kontekstu važno da tijela javne vlasti budu otvorena prema tome da javnosti dopuste uvid u njihove poslove.

46. Ako se ograničenje odnosi na samo dio informacija u dokumentu, ostatak dokumenta bi obično trebao biti dostupan. Također bi trebalo biti jasno naznačeno gdje je i koliko informacija bilo izbrisano. Ako je dokument papirnati, brisanja mogu biti na kopiji zamračenjem dijelova na koje se ograničenje odnosi. Ako je dokument elektronički, treba biti jasno naznačeno na kopiji koji su dijelovi dokumenta izbrisani, npr. ostavljanjem praznog prostora. Osim toga, otkrivanje dijela dokumenta ne bi trebalo biti izvršeno tako da ono otkrije informacije obuhvaćene ograničenjima.

47. Stavak 3 predviđa da ne treba odobriti pristup dokumentu koji je lako dostupan i drugim sredstvima, na primjer preko Interneta. Ipak, odluku je li dokument

“lako dostupan” teba donijeti za svaki slučaj posebno; ono što je lako dostupno za jednu osobu ne mora nužno biti za drugu. Važni čimbenici u tome mogu biti individualna situacija molitelja (na primjer kada je on/ona onemogućen, nepismen, beskućnik ili njegova/njezina geografska udaljenost od tijela javne vlasti koje u posjedu ima traženi službeni dokument). Situacija u državi što se tiče dostupnosti informacija javnosti (na primjer, preko Interneta), može također biti čimbenik koji treba uzeti u obzir.

48. Kada pristup dokumentu nije dozvoljen, tijelo javne vlasti može dati sažetak dokumenta.

49. U nekim slučajevima osobu samo zanima određeni tip informacije i draže joj je da ju dobije usmenim putem ili pismeno u sažetku. Države se potiču da osiguraju taj tip usluge, ali to nije obuhvaćeno ovom preporukom.

## VIII.

### *Naknada za pristup službenim dokumentima*

50. U nastojanju da se olakša pristup javnim informacijama, pristup službenim dokumentima na licu mjesta trebao bi, u pravilu, biti besplatan. Ipak, tijelo javne vlasti može naplatiti molitelju troškove traženja tog dokumenta, posebno u slučajevima kada je zahtjev obiman ili na drugi način od tijela javne vlasti traži mnogo posla. Naknada ne smije prelaziti stvarne troškove nastale pri tijelu javne vlasti.

51. Što se tiče kopija, prema stavku 2, troškovi pristupa mogu se molitelju naplatiti, ali tijelo javne vlasti ne bi smjelo ništa na tome zaraditi; naknade bi trebale biti razumne i svedene na minimum i ne smiju prelaziti stvarne troškove nastale pri tijelu javne vlasti. Naknade koje tijelo javne vlasti smije naplatiti prema zakonu o dostupnosti službenih dokumenata ne isključuju unaprijed stvaranje dokumenata od strane tijela javne vlasti u komercijalne svrhe i prodavanje istih po konkurentnim cijenama.

## IX.

### *Postupak revizije*

52. Ovaj članak sadrži dva načela. Kao prvo, molitelj mora imati pravo na postupak revizije pred sudom ili drugim nezavisnim ili nepristranim tijelom osnovanim u skladu sa zakonom. Dodatno, molitelju treba biti dostupan brz i jeftin postupak revizije. To može biti revizija od strane tijela javne vlasti ili nekog nezavisnog tijela. Pri ovom je pitanju važno napomenuti da se u nekim državnim sustavima unutarnji postupak revizije smatra obveznim prijelaznim stadijem prije prizivnog suda ili drugog nezavisnog žalbenog postupka. U nekim državama članicama također je moguće žaliti se zbog uskraćivanja ili zanemarivanja dužnosti na ovom području *ombudsmanu*, posredniku ili posredničkom tijelu.

## X.

### *Dopunske mjere*

53. Ranije navedena Preporuka br. R (81) 19 o dostupnosti informacija u posjedu tijela javne vlasti je naglasila da trebaju biti omogućene učinkovite i prikladne mjere

kako bi se osigurao pristup takvim informacijama. Načelo X. ove preporuke je izraz ideje sadržane u stavku VI. uvoda, prema kojoj se tijelo javne vlasti treba posvetiti provođenju aktivne politike komunikacije i, kao posljedicu, uspostaviti sustave pomoći.

54. Kako bi se koristila prava pristupa, nužno je da su molitelji upoznati sa svojim pravima. Stavak 1 u načelu X. stoga izriče da države članice trebaju poduzeti nužne korake kako bi obavijestile javnost o njihovim pravima. Takva se obavijest može *inter alia* dati javnosti u mapama, informacija se može objaviti i elektronički, ili se mogu oformiti dokumentacijski centri.

55. Nadalje, kako bi se omogućio lagan pristup službenim dokumentima, tijela javne vlasti trebala bi osigurati opremu koja je potrebna za čitanje dokumenta (prikladnu tehničku opremu, uključujući korištenje nove informacijske i komunikacijske tehnologije; dobro prilagođene prostorije). U svakom slučaju, tijela javne vlasti bi trebala osigurati zaštitu i sigurnu pohranu izvornika. Također bi mogla postaviti i uputiti na mjesto za kontakt unutar određenog odjela, kako bi olakšala pristup dokumentima tog odjela.

56. Stavak 2, b) upućuje na pitanja vezana uz čuvanje i uništavanje službenih dokumenata. Čuvanje općenito naznačuje transfer arhivskoj službi. Postoji jaka potreba za jasnim pravilima o ovim pitanjima.

57. Kako bi javnost saznala koje dokumente tijelo javne vlasti ima u posjedu, stavak 2, c) osigurava da tijelo javne vlasti treba učiniti dostupnima informacije o stvarima ili aktivnostima za koje je odgovorno. Jedan način ostvarenja toga je da se izrade popisi ili registri dokumenata koje tijelo javne vlasti ima u posjedu i da se isti učine dostupnima javnosti. To će olakšati traženje potrebnog dokumenta. Tijelo javne vlasti treba također računati na potrebu zaštite zakonitih interesa pri odlučivanju koje će tipove informacija uključiti u te popise ili registre.

## XI.

### *Informacije objavljene na inicijativu tijela javne vlasti*

58. Završno načelo razlikuje se od ostalih u tome što se tiče inicijative koja treba doći od strane državne uprave (učiniti informacije javnima), dok ostala načela podrazumijevaju inicijativu pojedinaca (traženje informacije). Naravno, ne traži se od tijela javne vlasti da učine javnima sve informacije koje imaju u posjedu, nego je inicijativa više usmjerena na poticanje istih da učine javnima takve informacije (npr. upravni spisi što se tiču javnih radova) koje bi mogle poticati sudjelovanje građana u raspravama koje se tiču općih interesa. Takvo sudjelovanje je važan čimbenik za demokraciju i učinkovitu upravu. Povrh toga, objavljivanje informacija prije nego su tražene je prednost za tijela javne vlasti, tako što se ona neće morati baviti zahtjevima za tim informacijama, jer je od tog trenutka informacija dostupna.

59. Tijela javne vlasti su slobodna da odaberu najprikladnije načine objavljivanja informacija (plakati, službene izdanja, web stranice ili bilo koji drugi medij lako dostupan javnosti).

Izdavač

HRVATSKI DRŽAVNI ARHIV  
Zagreb, Marulićev trg 21

Tisak

KRŠĆANSKA SADAŠNJOST  
Zagreb, Marulićev trg 14

Naklada

700 primjeraka