



POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

SMJERNICE ZA PROVEDBU ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

Zagreb, prosinac 2017.

Predgovor	3
1. Uvod	4
2. Definiranje pojmova	6
2.1. Test razmjernosti i javnog interesa – zakonske definicije	6
2.2. Razmjernost (proporcionalnost)	7
2.3. Javni interes.....	8
2.4. Prevladavajući javni interes.....	9
3. Kada se provodi test razmjernosti i javnog interesa?	11
3.1. Ograničenja pristupa informaciji prema ZPPI.....	11
3.1.1. Apsolutno ograničenje – test se ne provodi.....	11
3.1.2. Relativna ograničenja – test se provodi	12
3.1.3. U kojim se slučajevima relativnih ograničenja test ne provodi.....	14
4. Tko provodi test razmjernosti i javnog interesa?	14
4.1. Tijelo javne vlasti u prvostupanjskom postupku: elementi postupka.....	15
4.1.1. Tijelo nadležno za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.....	15
4.1.2. Osobe koje provode test razmjernosti i javnog interesa	16
4.1.3. Rokovi za rješavanje zahtjeva u slučaju provedbe testa	17
4.1.4. Rješenje o zahtjevu za pristup informacijama i opseg primjene ograničenja	18
4.1.5. Vremensko važenje ograničenja.....	19
4.1.6. Sadržaj rješenja.....	20
4.1.7. Dostava informacije.....	21
4.2. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku.....	21
4.3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske u upravnom sporu.....	22
5. Kako provesti test razmjernosti i javnog interesa?	23
Korak 1: Identificiranje zaštićene informacije	23
Korak 2: Utvrđivanje povrede za zaštićeni interes	24
Korak 3: Vaganje razloga potrebe zaštićenog interesa i javnog interesa da se informacija učini dostupnom	26
Utvrđivanje javnog interesa	26
Balansiranje interesa i odluka	28

Predgovor

Tijela javne vlasti, postupajući po zahtjevima korisnika za pristup informacijama, učestalo su obavezna provesti test razmjernosti i javnog interesa, kada utvrde da na informaciji postoje ograničenja propisana Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15). U dosadašnjoj praksi Povjerenice za informiranje uočeno je da se test provodi uglavnom nepravilno i time otežava ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao i odlučivanje po žalbi, ali i stvara dojam o zatvorenosti tijela javne vlasti, jer su ona u dvojbi kako da provedu test i imajući u vidu zaštitu interesa zbog kojih je ograničenje propisano sklonija informaciju zaštititi, nego omogućiti pristup.

Polazeći od dosadašnje prakse u drugostupanjskom postupku, od odluka Visokog upravnog suda povodom upravnog spora, komparativne prakse te sličnih smjernica povjerenika u drugim državama, Povjerenica za informiranje donosi ove *Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa*.

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

Smjernice su namijenjene službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, kao i ostalim službenicima u tijelima javne vlasti uključenima u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi olakšale provedbu postupka po zahtjevu za pristup informacijama i učinile provedbu testa razmjernosti i javnog interesa zakonitom, pravilnom i efikasnijom.

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

1. Uvod

Pravo na pristup informacijama u suvremenom je društvu jedno od ključnih prava građana. To je ljudsko pravo koje osigurava transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti, omogućava kontrolu javnosti nad njihovim radom te suzbijanje korupcije i drugih nezakonitosti, doprinosi učinkovitom radu i efikasnom raspolaganju javnim sredstvima te stvara osnovu za dobro upravljanje i povjerenje građana u rad institucija.

Pravo na pristup informacijama i s njime povezana transparentnost ne znači ujedno i maksimalnu dostupnost svih informacija, u svim okolnostima. Iako se krug informacija koje su dostupne javnosti, osobito objavom na internetu, sve više širi, pristup informacijama nije apsolutno, već relativno pravo, i ostvaruje se u mjeri i na način u kojima nije u suprotnosti s drugim pravima i legitimnim interesima, koji su nužni u demokratskom društvu. Uobičajeno se radi o privatnosti, gospodarskim interesima, nacionalnoj sigurnosti, integritetu institucija i slično.

Zakonima kojima se uređuje pravo na pristup informacijama uređuje se način ostvarivanja tog prava, primarno kroz obvezu proaktivne objave informacija tijela javne vlasti, a zatim i putem postupka po zahtjevu za pristup informacijama, kao i nadzor nad ispunjavanjem obveza iz zakona od strane tijela javne vlasti. Integralni dio većine zakona koji reguliraju ovo pravo jest test javnog interesa, koji u osnovi predstavlja obvezu i instrument za procjenu prevladava li javni interes za dostupnošću informacije nad potrebom ograničavanja pristupa zbog zaštite nekog od zakonom propisanih prava. Stoga, ako o pravu na pristup informacijama govorimo kao o ustavom zajamčenom temeljnom ljudskom pravu građana na informacije u posjedu tijela javne vlasti te o preventivnom antikorupcijskom alatu i sredstvu za osiguranje vladavine prava i jačanje odgovornosti tijela javne vlasti, onda je test razmjernosti i javnog interesa njegov stožerni institut. Pojednostavljeno govoreći, test razmjernosti i javnog interesa predstavlja najviši stupanj odluke i slobodne procjene koju tijelo javne vlasti donosi kada povodom zahtjeva za pristup informacijama odlučuje prevladava li javni interes da zatražena informacija ostane u sferi ograničenja pristupa ili će prevladati javni interes da se zatražena informacija izuzme iz okvira postojećeg ograničenja i da se učini dostupnom podnositelju zahtjeva, a samim time i široj javnosti.

Obaveza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa propisana je mnogim zakonima (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu, Njemačkoj, Sloveniji, Estoniji, Izraelu, i mnogim drugima), a uvrštena je i kao međunarodni standard odnosno obveza u mnoge međunarodne dokumente, kao što su Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, Aarhuška konvencija, Uredba Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije i dr.

U Republici Hrvatskoj pravo na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti zajamčeno je svima hrvatskim Ustavom u članku 38., stavak 4. Način i uvjeti ostvarivanja tog prava utvrđeni su Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), koji, između ostalog utvrđuje poseban postupak po zahtjevu za pristup informacijama, utvrđuje ograničenja pristupa (članak 15.) te obvezu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (članak 16.). Osnova za taj test utvrđena je već u spomenutoj odredbi Ustava, koji propisuju da ograničenja tog prava moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem *u svakom pojedinom slučaju*, nužna u demokratskom i slobodnom društvu i propisana zakonom.

Prema dosadašnjoj praksi Povjerenika za informiranje, tijela javne vlasti mahom nisu pravilno provodila test razmjernosti i javnog interesa. Ključni problem pri suočavanju sa zahtjevom za pristup informacijama u kojem informacija postoji ograničenje jest praksa tijela da jednostavno ne provedu test i ignoriraju članak 16. Zakona ('informacija je zaštićena, zahtjev se odbija'), test ne provedu pravilno (npr. bez odgovarajućih koraka), ne argumentiraju razloge za i protiv, krećući od i zaustavljajući se na vlastitoj percepciji što bi u nekom slučaju bilo odgovarajuće,

Stoga ove Smjernice trebaju poslužiti tijelima javne vlasti pri provedbi testa i omogućiti donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, smanjiti broj žalbi i olakšati postupak po žalbi, ali i, što je i najvažnije, osigurati da građani ostvare svoje pravo i dobiju informaciju kada god nije potrebno ograničiti pristup.

Nakon razmatranja temeljnih pojmova, analiziraju se ograničenja koja dovode do potrebe provedbe testa (relativna ograničenja), daju se smjernice u pogledu subjekata provedbe testa te postupovnih elemenata, i daje pregled koraka pri provedbi testa.

2. Definiranje pojmova

2.1. Test razmjernosti i javnog interesa – zakonske definicije

U upravnoj i sudskoj praksi često se koriste odnosno propisana je provedba testa razmjernosti, testa štete ili testa javnog interesa. Test razmjernosti i javnog interesa kombinira te elemente prilagođavajući ih konkretnoj problematici ostvarivanja pristupa informacijama.

Člankom 5. stavkom 1. točkom 7. Zakona o pravu na pristup informacijama test razmjernosti i javnog interesa definira se kao procjena razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako prevladava javni interes.

Člankom 16., stavak 2. Zakona propisano je da je tijelo javne vlasti u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa dužno utvrditi:

1. može li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka 2., 3. i 4. Zakona,
2. bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, te
3. prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes.
4. učiniti dostupnom informaciju ako javni interes prevladava nad štetom po zaštićene interese.

Iz navedene definicije proizlazi kako se navedenim testom procjenjuje odnos između dvaju zaštićenih interesa – interesa zaštite određene informacije i interesa pružanja informacije. Važno je naglasiti da su oba interesa legitimna i predstavljaju javni interes samim time što su uređeni zakonom i priznati kao legitimni – u javnom je interesu zaštititi vrijednosti i interese koji se štite kao što je u javnom interesu pružiti korisnicima informaciju koja je u posjedu tijela javne vlasti. Često se, iako ne isključivo, radi o suprotstavljanju dva jednakovrijedna Ustavom zajamčena prava, kao što je to pravo na zaštitu osobnih podataka ili pravo vlasništva u odnosu na pravo na pristup informacijama, ili drugim vrijednostima koje se štite Ustavom, kao što su na primjer tržišno natjecanje, sloboda izražavanja, pravo vlasništva. Stoga je svrha ocijeniti je li javni interes da se omogući pristup informaciji veći od potencijalne i vjerojatne štete koja bi nastala objavom informacije.

Sadržaj testa razmjernosti i javnog interesa je usporediti odnosno odvagnuti ta dva interesa u njihovom međusobnom odnosu u svakom konkretnom slučaju. Upravo u činjenici da je Zakon definirao ograničenja i suzio ih na slučajeve koji se štite posebnim propisima, ili slučajeve funkcioniranja institucija i postupaka, a te su svrhe same po sebi u javnom interesu, leži izazov testa razmjernosti i javnog interesa.

2.2. Razmjernost (proporcionalnost)

Prethodno navedena definicija u sebi sadržava pojam razmjernosti koji svoje ishodište nalazi u načelu razmjernosti, jednom od temeljnih pravnih načela Europske unije te je sastavni dio hrvatskog pravnog poretka, kao ustavno načelo i kao dio domaćeg zakonodavstva. Test proporcionalnosti nastao je primarno u praksi europskih sudova i ustavnih sudova i počiva na ideji da je ograničenje nekog ustavom zajamčenog prava moguće samo ako se time štite druga prava u javnom interesu i samo u mjeri u kojoj je to nužno u demokratskom društvu.

S aspekta prava na pristup informacijama, relevantne su dvije odredbe Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14):

- u članku 16. propisuje se kako se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Pri tome svako ograničenje neke slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.
- u članku 38., stavak 4. jamči se svakome pravo na pristup informacijama, te ističe da ograničenja tog prava moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, nužna u demokratskom i slobodnom društvu i propisana zakonom.

Budući da se pravo na pristup informacijama, između ostalog, ostvaruje u posebnom upravnom postupku, važno je istaknuti i kako Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09), u članku 6. propisuje načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa na način da je stavkom 1. navedenog članka propisano kako se pravo stranke može ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. Stavkom 2. propisano je da kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obaveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveza koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama postiže srha propisa, dok stavak 3 određuje kako su pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.

Iz ustavnog i upravno postupovnog načela razmjernosti je razvidno kako se sadržaj navedenog načele može identificirati kroz tri elementa: 1. legitimnost mjere, odnosno cilja koji se želi postići mjerom ograničenja prava (mjera mora biti propisana zakonom), 2. nužnost mjere za ostvarenje cilja koji se želi postići ograničenjem prava; drugim riječima odgovara li mjera ostvarivanju legitimnog cilja, odnosno može li se utvrditi povezanost mjere sa zaštitom legitimnog cilja 3. utvrđivanje razmjernosti, odnosno proporcionalnosti u užem smislu, što se očituje u pronalaženju balansa između mjere kojom se ograničavaju zajamčena prava radi postizanja određenog cilja i dopustivog stupnja intervencije u zajamčena prava (nužnost u demokratskom društvu). U načelu, ako je odgovor na bilo koje od tih pitanja negativan, ograničenje prava ne smatra se opravdanim, odnosno nije razmjerno cilju.

Slijedom navedenog, test razmjernosti i javnog interesa koji je propisan Zakonom o pravu na pristup informacijama svoje ishodište nalazi u načelu razmjernosti, a pogotovo u njegovom trećem opisanom koraku u kojem se utvrđuje razmjernost u užem smislu, odnosno proporcionalnost između suprotstavljenih prava i interesa u svakom pojedinom slučaju. Stoga iako zakonodavac naziva ovaj test testom razmjernosti i javnog interesa, on je u svojoj osnovi

test javnog interesa, s obzirom da je test razmjernosti (proporcionalnosti), primarno usmjeren na balansiranje između dvaju zajamčenih prava. On ujedno u sebi sadrži test štete jer je potrebno ocijeniti štetu koja bi nastala za zaštićene interese.

2.3. Javni interes

U hrvatskom zakonodavstvu, kao i u pravilu u drugim pravnim sustavima, pojam javnog interesa nije definiran, međutim prevladava stajalište kako javni interes obuhvaća opću dobrobit i blagostanje zajednice, što se suštinski razlikuje od privatnih i partikularnih interesa (interesa pojedinaca ili skupina). Ipak, i interes pojedinca kao člana zajednice predstavlja javni interes u mjeri u kojoj je njegov integralni dio (npr. interes pojedinca da se zaštiti od emisija s okolnog posjeda). Javni interes bi stoga trebao biti sveprisutan i uvijek zaštićen pravnim poretkom, za razliku od pojedinačnih pravnih interesa koji se štite posebnim pravnim normama ili općeg društvenog interesa koji je društveni fenomen. Stoga je za tumačenje javnog interesa osobito važan Ustavni poredak te temeljne vrijednosti, načela, prava i slobode koje se njima štite.

- *Primjer: podnositeljica je zahtjevom za pristup informacijama zatražila informacije iz kaznenog postupka u kojem je stranka, obrazlažući to javnim interesom za kontrolom i transparentnošću odvijanja sudskog postupka. Međutim, iz ovog je primjera razvidno kako podnositeljica želi u ovom slučaju ostvariti privatni interes da dobije zatražene informacije te kako do informacija može doći temeljem posebnih kaznenopostupovnih normi kao stranka u predmetnom kaznenom postupku, u kojem se slučaju ne primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno u kojem slučaju ne postoji javni interes za dobivanjem zatraženih informacija.*

Ako javni interes razmatramo u užem smislu pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno ako ga promatramo kao javni interes za objavom konkretne informacije, onda možemo reći da navedeni interes postoji u slučajevima koji se odnose na pitanja zaštite okoliša, ugrožavanja javnog zdravlja, prijetnji obrani i javnoj sigurnosti, potrošnje proračunskih sredstava, zakonitosti rada tijela javne vlasti, odgovornog donošenja političkih odluka i upravljanja javnom imovinom, kršenja ljudskih prava te mogućih slučajeva političke korupcije.

- *Primjer: korisnik prava na pristup informacijama je od ministarstva zatražio studiju utjecaja na okoliš, budući da među dijelom javnosti postoji sumnja kako će izgradnja termoelektrane ugroziti biljni i životinjski svijet u susjednom parku prirode. Pitanje zaštite okoliša je pitanje od javnog interesa.*

Međutim, javni interes je vrijednosno neutralan pojam u odnosu na pristup informacijama, tako da njegovo postojanje možemo utvrditi i kada se uskraćuje pravo na pristup informacijama, drugim riječima, prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa može se utvrditi kako javni interes leži u potrebi ograničavanja prava na pristup informacijama jer je od javnog interesa šire zajednice da se zatražena informacija ne razotkrije.

- *Primjer: Ministarstvo obrane je nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa odbilo korisnikov zahtjev kojim je zatražio dostavu podataka o rasporedu specijalnih vojnih postrojbi*

na hrvatskoj granici, budući da bi omogućavanje pristupa informaciji potencijalno ugrozilo obranu i sigurnost i zemlje.

Javni interes nije jednodimenzionalan pojam već u sebi sadrži više javnih interesa koji mogu biti i suprotstavljeni. Čak i kada postoji javni interes, to ne znači da će informacija biti automatski dostupna javnosti ili da će joj se pristup ograničiti. Rezultat odluke ovisit će o balansiranju između ta dva javna interesa. Primjerice, u javnom je interesu otvorenost odlučivanja tijela javne vlasti, ali ta tijela moraju u određenim slučajevima imati i mogućnost razmotriti i donijeti odluke na nepristran način i bez nepotrebnog uplitanja javnosti. Ili primjerice, objava informacija o zlouporabi ovlasti može biti u javnom interesu, s obzirom da se tako omogućava kontrola rada tijela javne vlasti, ali objava takvih informacija može utjecati negativno na vođenje istražnog postupka.

Javni interes za objavljivanjem određene informacije svakako treba razlikovati od zainteresiranosti javnosti za različite teme iz javnog života odnosno interesantnih informacija. Dok su pitanja od javnog interesa važna za ostvarivanje dobrobiti zajednice, javnost jednostavno može biti i samo zainteresirana za neka pitanja odnosno interesantne joj mogu biti teme koje nužno ne predstavljaju i javni interes, kao što je primjerice privatni život političara. Činjenica da su mediji zainteresirani za neku informaciju, ne znači automatski da javni interes preteže nad ograničenjima. Drugim riječima, činjenica da se mediji bave nekim pitanjem ili zadovoljavanje znatiželje javnosti i podizanje tiraže odnosno klikova medija ne može se automatski izjednačiti s javnim interesom, ali se može uzeti u obzir pri ocjeni javnog interesa za objavljivanjem informacije. Jednako tome, ponekad informacije u javnom interesu ne uspijevaju zadobiti pažnju javnosti, odnosno za njih ne postoji interes javnosti. Ipak, u velikom broju slučajeva će se teme za koje je javnost zainteresirana preklapati sa temama od javnog interesa.

- *Primjer: zainteresiranost javnosti za privatni život političara preklapa se sa javnim interesom za otkrivanjem korupcijske afere u kojoj je gradonačelnik sudjelovao u namještanju javnog natječaja svojem bliskom rođaku.*

2.4. Prevladavajući javni interes

Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa u članku 16. stavku 3. situaciju prevladavajućeg javnog interesa za omogućavanjem pristupa zatraženoj informaciji, bez obzira na postojanje relativnog ograničenja prava na pristup informacijama. U takvoj se situaciji neće primjenjivati test razmjernosti i javnog interesa, uz iznimku ako zatražena informacija predstavlja klasificirani podatak kada će se predmetni test ipak morati provesti. Naime, člankom 16. stavkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je kako su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja postupka testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Slijedom navedenog, ako se zatražena informacija odnosi na raspolaganje javnim sredstvima, a nije klasificirana stupnjem tajnosti već postoji neki drugi relativni razlog za ograničenja od pristupa, ona treba biti dostupna javnosti i bez provedbe testa.

Raspolaganje javnim sredstvima može značiti da tijelo javne vlasti raspolaže proračunskim novcem (npr. angažiranjem vanjskih suradnika, nabavom materijalnih sredstava, sklapanjem

ugovora za različite usluge), upravlja javnom imovinom, prodaje i iznajmljuje javne nekretnine ili koristi sredstva iz parafiskalnog nameta (napomena: zakonima određeni parafiskalni nameti koji predstavljaju prihode tijela javne vlasti smatraju se javnim sredstvima iako nisu neposredni proračunski prihod, primjerice, boravišna pristojba i članarina turističkih zajednica koje su prihod turističkih zajednica ili mjesečna pristojba koju ubire Hrvatska radiotelevizija).

- *Primjeri: bruto iznos plaće državnog ili javnog službenika, menadžera u državnom poduzeću; ugovor o koncesiji na plaži; stipendije koje je gradska uprava dodijelila uspješnim studentima; ugovor o uslugama s lokalnim medijima; informacije o prodaji državne vile koju je ministarstvo prodalo privatnom trgovačkom društvu; ugovor o zakupu poslovnog prostora od privatne tvrtke.*

Ako se je informacija o raspolaganju javnim sredstvima klasificirana stupnjem tajnosti, tijelo javne vlasti će nakon zaprimanja zahtjeva za pristup informacijama morati provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Zakonom o tajnosti podataka (NN 79/07 i 86/12) se utvrđuje pojam klasificiranih i neklasificiranih podataka, stupnjevi tajnosti, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup klasificiranim i neklasificiranim podacima, njihova zaštita i nadzor nad provedbom ovoga Zakona, a u članku 4. navedenog Zakona je propisano kako su stupnjevi tajnosti klasificiranih podataka VRLO TAJNO, TAJNO, POVJERLJIVO i OGRANIČENO. Člankom 5. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se s obzirom na stupanj ugroze zaštićenih vrijednosti stupnjevima tajnosti iz članka 4. ovoga Zakona mogu klasificirati podaci iz djelokruga državnih tijela u području obrane, sigurnosno-obavještajnog sustava, vanjskih poslova, javne sigurnosti, kaznenog postupka te znanosti, tehnologije, javnih financija i gospodarstva ukoliko su podaci od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Potrebno je istaknuti kako Zakon o tajnosti podataka također predviđa provođenje testa razmjernosti i javnog interesa, i to u članku 16. koji propisuje da je kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. Zakona te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka. Prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka vlasnik podatka je dužan zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Vlasnik podatka dužan je o postupku iz stavka 1. ovoga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana zakonom.

Budući da Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa jednu situaciju prevladavajućeg javnog interesa, i to kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima, napominjemo kako zakonodavstva nekih zemalja koja uređuju pristup informacijama propisuju više slučajeva prevladavajućeg javnog interesa.

Test javnog interesa u nekim slučajevima može provesti i zakonodavac, na način da propiše obvezu objave određenih informacija koje se u redovnim uvjetima smatraju zaštićenima, kao što su osobni podaci ili porezna tajna. U tim slučajevima zakonodavac je unaprijed utvrdio da javni interes za dostupnošću informacija javnosti prevladava nad potrebom zaštite tih informacija. Tipičan primjer je objava niza dokumenata vezanih uz postupak javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi, objava imovinskih kartica državnih dužnosnika sukladno Zakonu o sprječavanju sukoba interesa, objava osobnih podataka u Sudskom registru, sukladno Zakonu o sudskom registru ili objava popisa poreznih dužnika sukladno Općem poreznom zakonu. U tim slučajevima objavom informacija ostvaruje se javni interes koji se

sastoji u suzbijanju korupcije i jačanju integriteta osoba koje obnašaju javne dužnosti, funkcioniranje pravnog sustava i gospodarstva, ili jača učinkovitost naplate poreza.

3. Kada se provodi test razmjernosti i javnog interesa?

Cilj Zakona o pravu na pristup informacijama jest omogućiti i osigurati svakoj fizičkoj i pravnoj osobi ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija, putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Načelo javnosti i slobodnog pristupa u članku 6. propisuje kako su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona.

Bez obzira što je temeljna premisa pristupa informacijama u našem pravnom poretku maksimalna transparentnost i dostupnost informacija u posjedu tijela javne vlasti, Ustav Republike Hrvatske načelno navodi mogućnost postojanja ograničenja pristupu informacijama. Tako se člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Ustavna odredba stoga nalaže da se svako ograničenje pristupa a) mora biti propisano zakonom (Zakonom o pravu na pristup informacijama odnosno posebnim zakonom), da b) ograničenja moraju biti nužna u slobodnom i demokratskom društvu, dakle ograničenje mora biti razmjerno svrsi zaštite i u skladu s demokratskim standardima, i c) ograničenje mora biti proporcionalno svrsi ograničenja u svakom pojedinačnom slučaju. Ovakva je formulacija karakteristična za ustavna jamstva pristupa informacijama kao i odredbe međunarodnih dokumenata.

Tako članak 3. Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima utvrđuje da svaka stranka Konvencije može ograničiti pristup službenim dokumentima, a ta ograničenja moraju biti precizno propisana zakonom, biti nužna u demokratskom društvu i razmjerna svrsi zaštite dalje pobrojanih interesa (nacionalne sigurnosti, obrane, međunarodnih odnosa, javne sigurnosti, prevencije, istrage i progona kaznenih djela, disciplinskih postupaka, itd.).

3.1. Ograničenja pristupa informaciji prema ZPPI

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 15. definira krug ograničenja slobodnom pristupu informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti. Navedena ograničenja mogu se podijeliti na apsolutna i relativna.

3.1.1. Apsolutno ograničenje – test se ne provodi

Apsolutno ograničenje prava na pristup informacijama propisano je člankom 15. stavkom 1. Zakona, kojim je određeno kako će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka.

S obzirom da Zakon izrijeком kaže 'tijela javne vlasti ograničit će pristup' te ne propisuje provedbu testa razmjernosti i javnog interesa za informacije iz stavka 1., proizlazi da tijelo javne vlasti kada zaprimi zahtjev kojim se traži informacija koja potpada pod odredbu članka 15. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, bez iznimke donosi rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama, odnosno ne provodi test razmjernosti i javnog interesa prije donošenja odluke.

- *Primjer: Korisnik prava na pristup informacijama zahtjevom od USKOK-a traži da mu se dostavi popis dokaza prikupljenih u istraživanju mogućeg kaznenog djela primanja mita od strane člana Vlade. Zahtjev će se odbiti rješenjem i bez provedbe testa jer zatražena informacija potpada pod apsolutno ograničenje.*

3.1.2. Relativna ograničenja – test se provodi

Relativna ograničenja prava na pristup informacijama propisana su člankom 15. stavcima 2., 3. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. U tim slučajevima tijelo javne vlasti 'može' (ali i ne mora) odbiti pristup informacijama, odnosno odlučuje u skladu s rezultatima provedbe testa razmjernosti i javnog interesa.

Relativna ograničenja mogu se u grubo grupirati u tri skupine: ograničenja propisana posebnim zakonom, ograničenja vezana uz pravno uređene postupke, ograničenja vezana uz informaciju.

Ograničenja utemeljena na posebnom zakonu propisana stavkom 2., a koja obuhvaćaju *ograničenja koja propisuju posebni zakoni*. U tim slučajevima radi se o suprotstavljanju svrhe koja se štiti posebnim zakonom (npr. osobni podaci, porezna tajna) svrsi koju ostvaruje Zakon o pravu na pristup informacijama. Radi se o situacijama kada informacija predstavlja (ili sadrži):

1. Klasificirani podatak, koji je označen stupnjem tajnosti sukladno Zakonu o tajnosti podataka
2. Poslovnu ili profesionalnu tajnu, sukladno Zakonu o zaštiti tajnosti podataka ili drugom zakonu
3. Poreznu tajnu, sukladno Općem poreznom zakonu odnosno drugom zakonu
4. Osobni podatak, sukladno Uredbi odnosno Zakonu o zaštiti osobnih podataka
5. Informaciju na kojoj postoji pravo intelektualnog vlasništva, u pravilu autorsko pravo, sukladno Zakonu o autorskom i drugim srodnim pravima odnosno drugom zakonu (osim u slučaju izričitog pristanka nositelja prava)
6. Informaciju zaštićenu međunarodnim ugovorima ili je nastala u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka postupka, ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa
7. u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom

Stavkom 3. utvrđena su ograničenja zbog zaštite *integriteta pravno uređenog postupka*. U tim slučajevima potrebno je utvrditi postojanje vjerojatnosti (osnovane sumnje) da bi se objavom odnosno pružanjem informacije ugrozio integritet postupka odnosno onemogućio rad tijela koja provode određen postupak. Tako je moguće ograničiti pristup informaciji ako postoje osnovne sumnje da bi njezino objavljivanje:

1. onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne;
2. onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspeksijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti.

Stavkom 4. propisana su ograničenja koja se odnose na *karakteristike same informacije odnosno načina njezinog nastanka*. Radi se o ograničenjima koja se vežu za samu informaciju - o slučajevima nezavršene informacije odnosno slučajevima informacije koja sadrži usuglašavanja, mišljenja i stavove, a zakonodavac ujedno utvrđuje i moguću štetu koja bi mogla nastati pružanjem takve informacije smatrajući da objavljivanje takve informacije moglo dovesti do određene štete za proces njezina nastanka ili informaciju koju sadrži, kao što je narušavanja procesa izrade (nelegitimnog utjecaja na konačnu informaciju) odnosno pogrešno tumačenje, slobodu izražavanja mišljenja i stavova.

Naime, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je:

1) informacija u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade;

2) informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.

Ova su ograničenja relativna upravo zato što sama činjenica da informacija potpada pod neko od ograničenja ne znači ujedno i da pristup takvoj informaciji mora beziznimno biti ograničen. Drugim riječima, tijelo javne vlasti pristup takvoj informaciji može ograničiti ili omogućiti. Kako bi procijenilo i utemeljilo svoju odluku, sukladno članku 16., stavak 1. tijelo javne vlasti mora se poslužiti posebnim instrumentom koji postavlja granice toj diskrecijskoj odluci. Drugim riječima, u slučajevima relativnih ograničenja iz stavaka 2., 3. i 4. članka 15., tijelo javne vlasti mora provesti test razmjernosti i javnog interesa te potom donijeti odluku.

To će biti tijelo javne vlasti koje je nadležno za postupanje po zahtjevu (tijelo koje je primilo zahtjev i posjeduje informaciju, iako je nije samo izradilo), osim u slučaju klasificiranih podataka (stavak 1., točka 1.) kada je za postupanje kao i provedbu nadležno tijelo koje je vlasnik informacije i koje u okviru postupka treba zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost.

Slijedom navedenog, donošenje odluke o zahtjevu za pristup informacijama koji se odnosi na informacije koje su podložne nekom od relativnih ograničenja iz članka 15., stavaka 2., 3. i 4. bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u predstavlja bitnu povredu postupka i u postupku po žalbi dovodi do poništavanja nezakonite odluke tijela javne vlasti.

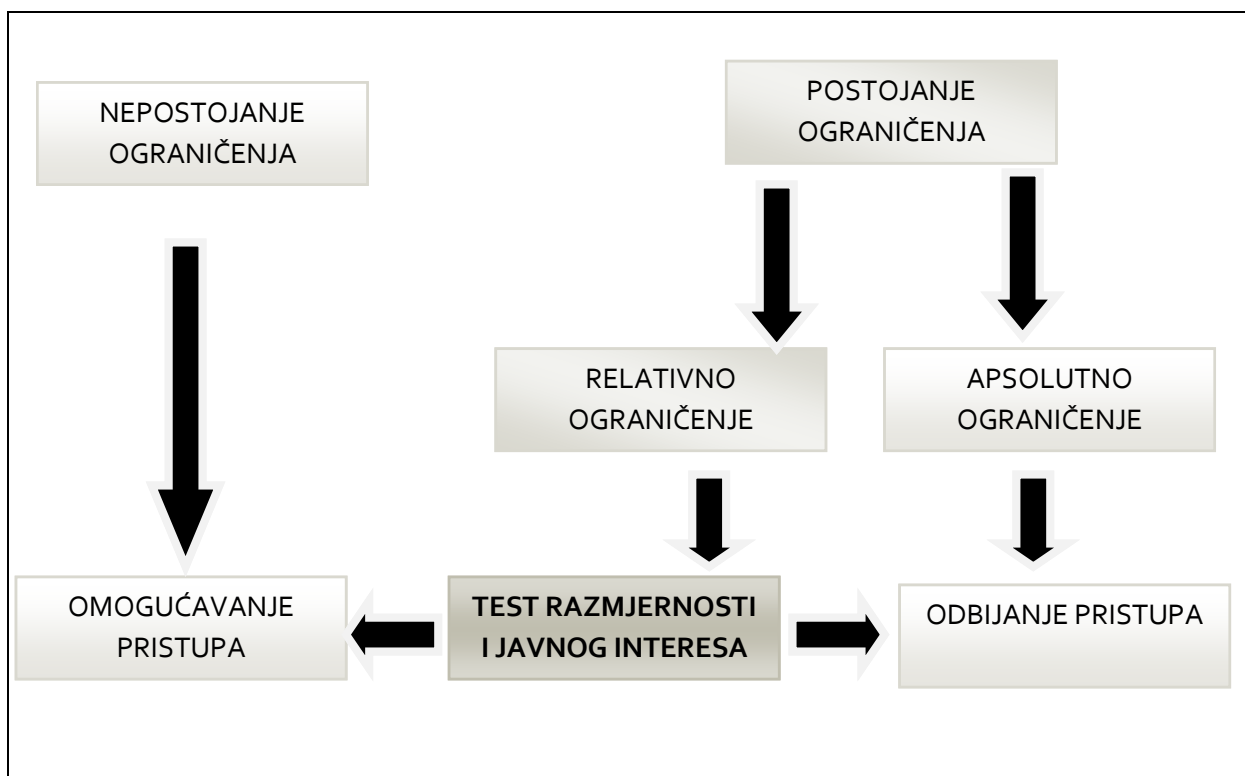
- *Članak 16. stavak 1.: Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavaka 3. i 4. ovoga Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.*

3.1.3. U kojim se slučajevima relativnih ograničenja test ne provodi

Zakonom je u članku 16., stavak 3 utvrđena iznimka od provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, čak i kada se radi o nekom od relativnih ograničenja, osim ograničenja zbog klasificirane informacije, u kojem slučaju vlasnik informacije uvijek provodi test razmjernosti i javnog interesa. Tijelo javne vlasti, naime, ne provodi test u slučaju kada zahtjevom traži pristup informaciji o raspolaganju javnim sredstvima. Ipak, čak i ako se radi o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima, test će se provesti ako su u pitanju klasificirani podaci.

Najčešće se radi o primjerima traženja sljedećih vrsta informacija: koju osobu i s kojim kvalifikacijama je tijelo javne vlasti zaposlilo temeljem provedenog javnog natječaja ili oglasa; statistički podaci o radu službenika ili dužnosnika ako se takvi podaci temeljem posebnih propisa izrađuju, a nisu klasificirani određenim stupnjem tajnosti; kojem je pravnom subjektu tijelo javne vlasti odobrilo određeno jamstvo na način da je donijelo odluku o odobravanju jamstva; iznos i ime / naziv korisnika sponzorstva ili donacije ili osobe koja s tijelom javne vlasti ima sklopljen kakav ugovor (o djelu, autorskom djelu ili slično).

Test razmjernosti i javnog interesa ne provodi se i kada se radi o informaciji za koju je zakonom propisana objava, kao i u slučajevima kada se radi o obavljanju javnih poslova (npr. autori studije ili izvješća tijela javne vlasti, članovi radne skupine, i sl.).



4. Tko provodi test razmjernosti i javnog interesa?

Kada postoji obveza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, u prvom redu provodi ga tijelo javne vlasti koje je zaprimilo zahtjev i dužno ga je riješiti u skladu s odredbama Zakona. Međutim, test razmjernosti i javnog interesa može se provesti i u postupku po žalbi (Povjerenik za informiranje), kao i u upravnom sporu (Visoki upravni sud).

4.1. Tijelo javne vlasti u prvostupanjskom postupku: elementi postupka

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 5. stavku 1. točki 2. definira tijela javne vlasti koja su obveznici postupanja po odredbama navedenog Zakona, a to su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo. Indikativni (ne isključujući) Popis tijela javne vlasti, zajedno s podacima o službenicima za informiranje, izrađuje i objavljuje Povjerenik za informiranje, a dostupan je u obliku pretražive aplikacije te ponovno upotrebljivom obliku na: <http://tjv.pristupinfo.hr/>

Tijela javne vlasti dužna su u postupku odlučivanja po zahtjevu za pristup informacijama (rješavanja zahtjeva) provesti test razmjernosti i javnog interesa, kada to temeljem postavljenog zahtjeva proizlazi iz odredbi Zakona. Drugim riječima, kada informacija zatražena zahtjevom za pristup informacijama predstavlja informaciju podložnu nekom od relativnih ograničenja propisanih člankom 15., stavcima 2., 3. i 4. Zakona prikazanih u dijelu 2. ovih Smjernica.

4.1.1. Tijelo nadležno za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa

Za postupanje po zahtjevu i u tom smislu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa nadležno je tijelo javne vlasti koje je zaprimilo zahtjev i posjeduje traženu informaciju. Takvo tijelo dužno je postupati iako informaciju nije samo izradilo, jer Ustav i Zakon polaze od kriterija posjeda informacije, za razliku od 'vlasništva' ili 'autorstva' nad informacijom. Ako je međutim zahtjevom zatraženo više informacija, od kojih jedna ili više njih nisu u posjedu tijela javne vlasti, tijelo je dužno sukladno članku 21. Zakona bez odgode ustupiti zahtjev u tom dijelu onom tijelu koje posjeduje informaciju, a u ostalom dijelu (u odnosu na informacije koje posjeduje) samo riješiti zahtjev.

Iznimku predstavljaju klasificirane informacije, u odnosu na koje zahtjev rješava i test provodi isključivo vlasnik informacije. Sukladno Zakonu o tajnosti podataka, vlasnik informacije je nadležno tijelo u okviru čijeg djelovanja je klasificirani ili neklasificirani podatak nastao. U slučaju kada tijelo javne vlasti zaprimi zahtjev za klasificiranom informacijom koje nije vlasnik, sukladno članku 21., stavak 2. dužno je bez odgode ustupiti zahtjev tijelu koje je vlasnik informacije. Vlasnik informacije ne može donijeti odluku po zahtjevu, čak i temeljem provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, bez mišljenja Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Naime, sukladno članku 16., stavak 2., vlasnik je dužan zatražiti takvo mišljenje, a propuštanje da to učini predstavlja bitnu povredu postupka.

4.1.2. Osobe koje provode test razmjernosti i javnog interesa

Službenik za informiranje je osoba u tijelu javne vlasti koja se brine za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i osigurava njegovu primjenu. Sukladno članku 13., stavku 3. točki 1. službenik za informiranje rješava zahtjeve za pristup informacijama. Međutim, s obzirom da je test razmjernosti i javnog interesa najviši stupanj odluke koje tijelo javne vlasti može donijeti prilikom procjene je li u javnom interesu omogućavanje ili ograničavanje pristupa informaciji, preporuka je, a i dobra praksa u mnogim tijelima javne vlasti, da u provedbi predmetnog testa pored službenika za informiranje sudjeluju i drugi relevantni službenici odnosno djelatnici tijela javne vlasti.

U tom smislu tijelo javne vlasti može imenovati radnu skupinu ili povjerenstvo za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, u kojem će osim službenika za informiranje sudjelovati i stručnjaci ili osobe nadležne za područje iz kojeg je zatražena informacija odnosno voditelj ustrojstvene jedinice u kojoj se informacija nalazi), i u pravilu osoba pravne struke, a sve u svrhu donošenja ispravne odluke. Takva radna skupina može odlukom čelnika ili druge ovlaštene osobe osnovati kao trajna ili *ad hoc*, za pojedini slučaj. Najviši stupanj organizacijske pripreme i formalizacije postupka za provedbu testa bilo bi utvrđivanje interne procedure, u kojoj bi se unaprijed načelno odredili slučajevi koji bi zahtijevali određivanje radne skupine te njezin okvirni sastav i postupak provedbe testa. Takvu praksu već imaju neka ministarstva.

U pravilu su članovi takvih skupina službenik za informiranje, pravnik (npr. glavni tajnik u ministarstvu, voditelj pravne službe ili slično), dok su promjenjivi članovi, ovisno o zatraženoj informaciji, predstavnici organizacijske jedinice iz čijeg je djelokruga tražena informacija. Tako ovisno o vrsti ograničenja, članovi skupine za provedbu testa mogu biti npr. službenik za zaštitu osobnih podataka, osoba zadužena za informacijsku sigurnost, osoba zadužena za poslovanje trgovačkog društva u državnom vlasništvu i sl. Međutim, na tijelu javne vlasti je da ovisno o značaju zatražene informacije i njezinoj specifičnosti procijeni hoće li se navedeni test provoditi pojedinačno ili u širem sastavu, uzimajući u obzir i načelo ekonomičnosti.

Imenovanje skupine ili povjerenstva za provedbu testa u pravilu se provodi odlukom čelnika (ili eventualno druge ovlaštene osobe, npr. državnog tajnika, glavnog tajnika). U odluci je između ostalog potrebno navesti za koji slučaj se imenuje povjerenstvo (za pojedinačni slučaj ili kao stalno tijelo), imena i prezimena te radna mjesta osoba imenovanih osoba, zatim, ukoliko se radi o promjenjivom članu, razinu predstavnika (npr. voditelj odjela u čijem je djelokrugu informacija).

Tijelo javne vlasti (radna skupina ili povjerenstvo koje provodi test) treba sastaviti službenu bilješku ili zapisnik kada provodi test razmjernosti javnog interesa u širem kolegiju. Naime, sadržaj službene bilješke ili zapisnika o provedenom testu razmjernosti i javnog interesa odnosno njihov odlučujući dio, po prirodi stvari integralni su dio obrazloženja rješenja koje će se potom izraditi.

- *Primjer 1: korisnik prava na pristup informacijama zahtjevom za pristup informacijama zatražio je od bolnice imena i prezimena djece koja se liječe na nekom odjelu i njihove dijagnoze. Iako su ove informacije podložne ograničenjima po više osnova (osobni podaci, profesionalna tajna, pravo na povjerljivost prema Zakonu o zaštiti prava pacijenata) okolnosti slučaja jasno i jednostrano upućuju da je te podatke potrebno zaštititi pa stoga neće biti nužno oformiti*

posebno povjerenstvo za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, već će službenik sam biti u mogućnosti ocijeniti argumente u prilog i protiv pristupa informacijama.

- *Primjer 2: Ministarstvo obrane RH je zaprimilo zahtjev za pristup informacijama kojim su zatraženi podaci o cijeni, količini, vrsti i namjeni nabavljene vojne opreme i oružja. Budući da je zatražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti „TAJNO“, informacija je specifična i kompleksna, a način rješavanja složen, službenik za informiranje je sukladno internoj proceduri dužan sazvati već imenovano povjerenstvo za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa ili će ministar, ukoliko ne postoji odluka o povjerenstvu, imenovati povjerenstvo za ovaj konkretan slučaj koje će nakon provedenog testa sačiniti službenu bilješku odnosno zapisnik.*

4.1.3. Rokovi za rješavanje zahtjeva u slučaju provedbe testa

Sukladno članku 22. Zakona o pravu na pristup informacijama, obveza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa predstavlja razlog za produljivanje roka za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama za dodatnih 15 dana. Naime, sukladno članku 22., stavku 1., točki 4. tijelo javne vlasti u slučaju obveze provedbe predmetnog testa, ima zakonsku mogućnost produžiti temeljni rok za rješavanje zahtjeva koji iznosi 15 dana za dodatnih 15 dana, računajući od roka kad je tijelo trebalo odlučiti o zahtjevu za pristup informaciji. Ukoliko se rok za odlučivanje produžuje, tijelo javne vlasti dužno je, sukladno članku 22., stavak 2., bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva o razlogu produženja roka.

Međutim, važno je istaknuti da produljenje roka za rješavanje zahtjeva ni u ovom, kao ni u ostalim Zakonom predviđenim slučajevima, nije obavezno, nego proizlazi iz nužnosti osiguravanja dodatnog vremena za pravilnu provedbu testa ('rokovi... mogu se produžiti'). Naime, provedba testa razmjernosti i javnog interesa ne mora nužno zahtijevati dodatno vrijeme povrh regularnih 15 dana. To će osobito biti slučaj ako se radi o jednostavnijim zahtjevima, manjem opsegu odnosno količini zatraženih informacija, informaciji koja potpada pod samo jedno od ograničenja, usmjeravajućoj ranijoj praksi tijela javne vlasti u sličnim ili istovrsnim slučajevima (npr. tijelo javne vlasti već je odlučivalo u slučajevima kojima je tražena ista informacija ili isti ili sličan tip informacije), već poznatoj praksi Povjerenika za informiranje u sličnim ili istovrsnim slučajevima.

Suprotno tome, produljenje roka bit će potrebno ako se radi o klasificiranim informacijama, s obzirom da je potrebno zatražiti prethodno mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, zatim ako se radi o većem opsegu ili većoj količini zatraženih informacija (npr. opsežnom dokumentu od više stotina stranica koji sadrži veći broj informacija koje predstavljaju poslovnu tajnu ili osobne podatke; velikom broju istih informacija u kojima je potrebno zaštititi određene dijelove, i sl.), ako je informacija ili njezini dijelovi podložna većem broju ograničenja, ako je potrebno tražiti mišljenje treće osobe (npr. tvrtke čija je poslovna tajna predmet zahtjeva), ako to nalažu okolnosti da bi se formirala skupina koja će provesti test.

Rok 15 dana	Rok 15 + 15 dana
Jednostavni zahtjev	Klasificirane informacije
Manji opseg tražene informacije	Veći opseg informacije
Manji broj informacija	Veći broj različitih informacija
Informacija potpada pod samo jedno od ograničenja	Više primjenjivih ograničenja
Odlučivanje u sličnim slučajevima	Potrebno tražiti mišljenje treće osobe
Praksa Povjerenika u sličnim slučajevima	Druge objektivne ili vanjske okolnosti

- *Primjer 1: korisnik je od Ministarstva kulture zatražio ugovor o zakupu poslovnog prostora kojeg dio Ministarstva koristi kao svoje službene prostorije. S obzirom da je ugovor tipskog karaktera i da postoji već sudskom presudom potvrđena praksa Povjerenika za informiranje o takvim ugovorima, kao i uputa Povjerenika o klauzuli transparentnosti u takvim ugovorima, Ministarstvo će u pravilu biti u mogućnosti riješiti zahtjev u roku od 15 dana, i bez produžavanja roka (i bez formiranja povjerenstva za provedbu testa).*
- *Primjer 2: korisnik je od Fonda zatražio studiju izvodljivosti, odluku o dodjeli sredstava, ugovor, financijska izvješća za razdoblje provedbe projekta, podatke o osobama angažiranim na projektu (ugovore o djelu ili druge ugovore) te vanjsko evaluacijsko izvješće te je utvrđeno da opsežna dokumentacija sadrži podatke koji su podložni ograničenju zbog poslovne tajne, zaštite intelektualnog vlasništva te osobnih podataka. S obzirom da je potrebno provesti složeniji test razmjernosti i javnog interesa (više osnova ograničenja, više vrsta i veća količina informacija) službenik će u roku od 8 dana od zaprimanja zahtjeva obavijestiti korisnika o produžetku roka te provesti test (u pravilu u okviru povjerenstva) i donijeti odluku u ukupno 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.*

4.1.4. Rješenje o zahtjevu za pristup informacijama i opseg primjene ograničenja

Tijelo javne vlasti dužno je donijeti rješenje u svim slučajevima kada provodi test razmjernosti i javnog interesa, budući da je odredbom članka 23. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da tijelo javne vlasti donosi rješenje kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji, primjenom odredbe članka 16. stavka 1. Zakona. Donošenje rješenja u slučaju kada se temeljem provedenog testa razmjernosti i javnog interesa pristup informaciji u cijelosti omogućuje predstavlja iznimku od članka 23. stavka 1. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, kojim je propisano da tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji.

To znači da se rješenje donosi i kada se, temeljem provedenog testa, pristup informaciji u cijelosti ili djelomično omogućava odnosno uskraćuje. Stoga, rješenje u izreci može sadržavati odluku

- da se pristup informaciji u cijelosti omogućuje (zahtjev se u cijelosti usvaja),
- pristup informaciji se omogućuje djelomično (zahtjev se usvaja u jednom dijelu, a odbija u drugom dijelu odnosno konkretno određenim dijelovima), ili se
- pristup informaciji u cijelosti odbija (zahtjev se odbija).

Djelomično usvajanje odnosno odbijanje zahtjeva može se odnositi na djelomično omogućavanje pristupa cjelovitoj informaciji (npr. nekom dokumentu) u kojoj će se ograničiti pristup dijelovima te informacije (npr. imenima i prezimenima fizičkih osoba, informaciji koja predstavlja poslovnu tajnu) ili, ako je se zahtjevom traži više različitih informacija (npr. 6 dokumenata), na djelomično usvajanje zahtjeva pri čemu se pristup omogućuje nekima od pobrojanih informacija, a u odnosu na neke se uskraćuje (s time da se u slučaju takvog zahtjeva može raditi i o situaciji u kojoj su neke informacije već javno objavljene ili se traženo ne smatra informacijom u smislu Zakona i sl.). Drugim riječima, svaka tražena informacija ili više informacija potrebno je informaciju sagledati u cjelini odnosno kao dio većeg skupa informacija.

U tom smislu pri odlučivanju o zahtjevu koje uključuje provedbu testa razmjernosti i javnog interesa osobito je važno uzeti u obzir odredbu članka 15., stavak 5. koja zahtijeva da, ako se utvrdi da zahtjevom tražena informacija sadrži podatak koji podliježe ograničenju iz članka 15., stavaka 2. i 3., *pristup ostalom dijelu informacije će se učiniti dostupnim*. To znači da tijelo javne vlasti može, temeljem provedenog testa, ograničiti pristup samo onim dijelovima informacije ili informacijama traženim višestrukim zahtjevom koje sadrže ograničenja, dok u odnosu na ostale dijelove pristup mora biti omogućen. Drugim riječima, u dokumentu će se zacrniti ili na drugi način zaštititi informacije za koje se temeljem provedenog postupka utvrdi da trebaju biti zaštićene.

Valja istaknuti da članak 15., stavak 5. u skupinu informacija kojima se pristup treba omogućiti u preostalom dijelu ne ubraja informacije koje predstavljaju ograničenja prema članku 15., stavak 4., odnosno

- informacije u postupku izrade (t. 1.) i
- informacije nastale u postupku usuglašavanja i razmjeni stavova i mišljenja (t. 2.)

koja ispunjavaju obilježja zakonske norme. Radi se o informacijama koje po prirodi stvari predstavljaju integralnu informaciju, te je otežano izdvajanje informacije koja bi bila zaštićena, a da se ne ugrozi smisao i razumijevanje sadržaja informacije. Drugim riječima, ovisno o rezultatu testa razmjernosti i javnog interesa, pristup takvim informacijama će se ili u cijelosti omogućiti ili u cijelosti ograničiti.

4.1.5. Vremensko važenje ograničenja

Pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti treba uzeti u obzir okolnosti koje postoje u vrijeme podnošenja zahtjeva. Isto tako, u drugostupanjskom postupku Povjerenik će u osnovi uzeti u obzir okolnosti koje su vrijedile u vrijeme podnošenja zahtjeva, ali mora sagledati i okolnosti koje su u međuvremenu nastupile (npr. informacija je klasificirana, ili sl.).

Pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa potrebno je uzeti u obzir i odredbe o važenju pojedinih ograničenja iz članka 15., stavaka 6, 7 i 8. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Osnovno je pravilo da informacije na kojima postoje ograničenja iz stavaka 2. i 3. postaju dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji (stavak 7.). To znači da po ponovljenom zahtjevu kojim se traži pristup istoj informaciji o kojoj je prethodno već bilo odlučeno na način da je zahtjev odbijen zbog nekog od razloga iz stavaka 2. i 3., a razlog ograničenja prestane, tijelo javne vlasti ima donijeti rješenje kojim se usvaja zahtjev. Primjerice, može se raditi o situaciji u kojoj je tijelo javne vlasti po provedenom testu razmjernosti i javnog interesa ograničilo pristup nekom dokumentu iz razloga što predstavlja poslovnu tajnu trgovačkog društva u većinskom državnom vlasništvu koje djeluje na tržištu. Pet godina kasnije, to trgovačko društvo je prestalo postojati, informacija se nalazi u resornom ministarstvu, pa stoga više ne postoji poslovna tajna i informacija se treba pružiti korisniku.

Drugu situaciju predstavlja odredba stavka 8. prema kojoj se pristup nedovršenoj informaciji (iz članka 15., stavak 4., točka 1.) može se ograničiti i nakon što je informacija dovršena, osobito ako bi ta objava ozbiljno narušila proces odlučivanja i izražavanja mišljenja ili dovela do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, osim ako postoji prevladavajući javni interes za

objavu informacije. U osnovi radi se o provedbi novog testa razmjernosti i javnog interesa nakon što je pristup nedovršenoj informaciji bio odbijen dok je ona još bila u postupku izrade. U ponovljenom zahtjevu, sada o informaciji koja je dovršena (ili informaciji u nedovršenoj verziji koja prethodi ili je dio konačne verzije) odluka će ovisiti o provedenom testu razmjernosti i javnog interesa u kojem treba procijeniti razloga za omogućavanje pristupa i razloge za ograničenje pristupa, pri čemu treba uzeti u obzir okolnost moguće i ozbiljne štete koja bi nastala za proces odlučivanja i izražavanja mišljenja ili dovela do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije.

Na kraju, prema stavku 6., informacije na kojima postoji ograničenje zbog zaštite intelektualnog vlasništva (u pravilu autorskog prava) iz članka 15., stavka 2., točke 5. postaju dostupne javnosti kad to odredi onaj kome bi objavljivanjem informacije mogla biti prouzročena šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kad je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok.

4.1.6. Sadržaj rješenja

Relevantni zakoni kao i upravna i sudska praksa ističu ključnu važnost obrazloženja rješenja, jer ono omogućava stranci da bude upoznata s argumentacijom kojom se tijelo javne vlasti služilo pri odlučivanju, ali i da putem žalbe zaštiti svoje pravo i pokuša pobiti navode iz rješenja tijela javne vlasti. Ako rješenje nema obrazloženje ili je ono takvo da po svom sadržaju ne predstavlja obrazloženje (npr. ograničava se na formulaciju kao što je: 'tijelo javne vlasti je po provedenom testu zaključilo da se zahtjevu podnositelja ne može udovoljiti' ili sl.) u suprotnosti je s kogentnim normama Zakona o općem upravnom postupku (članak 98., stavci 1. i 5.) koje obrazloženje određuje kao sastavni dio rješenja (stavak 1.), te utvrđuje sadržaj obrazloženja (stavak 5.).

Prema članku 98., stavak 5. Zakona o općem upravnom postupku

'Obrazloženje sadržava kratko izlaganje zahtjeva stranke, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni pojedinih dokaza, razloge zbog kojih nije usvojen koji od zahtjeva stranaka, razloge donošenja zaključaka u tijeku postupka te propisi na temelju kojih je riješena upravna stvar. Kad žalba ne odgađa izvršenje rješenja, obrazloženje sadržava i pozivanje na zakon koji to propisuje.'

Drugim riječima, ako rješenje ne sadrži odgovarajuće obrazloženje, podnositelj zahtjeva je doveden u nejednak položaj u odnosu na tijelo i ne može u potpunosti ostvariti svoje Ustavom zajamčeno i zakonom propisano pravo na žalbu. Ujedno, drugostupanjsko tijelo u žalbenom postupku može poništiti rješenje kao nezakonito zbog nepostojanja ili nedostatnog obrazloženja pobijanog rješenja.

Također, uz ostale sastavne dijelove rješenja (zaglavlje, uvod, izreka, potpis službene osobe i pečat) te spomenuto obrazloženje, rješenje nužno mora sadržavati uputu o pravnom lijeku. Uputa o pravnom lijeku u slučaju treba glasniti:

Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Povjereniku za informiranje u roku od 15 dana od dana dostave rješenja. Žalba se izjavljuje putem tijela javne vlasti. Sukladno članku 19. Zakona o pravu na pristup informacijama u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama se ne plaćaju upravne pristojbe.

Prema članku 111. Zakona o općem upravnom postupku, kada je u rješenju dana pogrešna uputa o pravnom lijeku, stranka može postupiti po važećim propisima ili po uputi. Stranka koja postupi po pogrešnoj uputi ne može zbog toga imati štetnih posljedica.

Žalba se podnosi putem tijela javne vlasti koje je donijelo rješenje koje dužno postupati po članku 113. Zakona o općem upravnom postupku (ispitati je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe; razmotriti navode žalbe i ispitati zakonitost i svrhovitost rješenja; odnosno dostaviti žalbu sa spisom predmeta, uključujući i traženu informaciju, drugostupanjskom tijelu).

4.1.7. Dostava informacije

Ako se provedbom testa razmjernosti i javnog interesa kao ishod postupka donese rješenje kojim se zahtjev usvaja u cijelosti ili djelomično, tijelo javne vlasti dužno je uz rješenje dostaviti korisniku informaciju.

Tijelo javne vlasti može, osobito u slučaju zahtjeva kojim se traži veća količina informacija, imati stvarne materijalne troškove, koje sukladno odredbi članka 19., stavak 2. Zakona, može naplatiti od korisnika, primjenom Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14). Tijelo javne vlasti unaprijed će, uz dostavu rješenja, pozvati korisnika da izvrši uplatu, a korisno je i da navede način izračuna troškova (npr. broj stranica i cijenu), s obzirom da to ionako mora učiniti ako korisnik to zatraži.

Treba uzeti u obzir da se naplatiti mogu samo stvarni materijalni troškovi nastali pripremom informacije (kopiranje, skeniranje, nosači, npr. USB stick) odnosno troškovi dostave, ali ne i troškovi rada. Ujedno, Kriteriji u članku 5. predviđaju da tijelo javne vlasti može odlučiti ne naplatiti troškove ukoliko isti ne prelaze 50,00 kn.

4.2. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku

Test razmjernosti i javnog interesa u drugom stupnju povodom izjavljene žalbe provodi Povjerenik za informiranje. U tom je smislu člankom 25. stavkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da kad Povjerenik u postupku rješavanja po žalbi treba ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa, rješenje o žalbi dužan je donijeti i dostaviti stranci, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe.

Iz navedene odredbe proizlazi da ispitivanje pravilnosti provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno provedba navedenog testa, produljuje Povjerenikov rok za donošenje rješenja o žalbi za dodatnih 30 dana, budući da je osnovni rok za donošenje rješenja o žalbi 30 dana od dana predaje uredne žalbe.

Pri provedbi testa Povjerenik za informiranje utvrdit će sve činjenice svim raspoloživim načinima. Valja imati na umu da je Povjerenik za informiranje drugostupanjsko tijelo koje odlučuje po žalbi na odluke gotovo 6.000 tijela javne vlasti različitih vrsta i djelokruga koje djeluju u različitim područjima i po prirodi stvari ne može biti temeljito upoznat sa svim okolnostima i specifičnostima situacija u kojima se nalaze i djeluju tijela javne vlasti. Stoga je za pravilnost i zakonitost odluke po žalbi ključno detaljno i kvalitetno obrazloženje sadržano u rješenju tijela javne vlasti koje tako doprinosi utvrđivanju materijalne istine.

Praksa Povjerenika za informiranje, uključujući odluke koje sadrže test razmjernosti i javnog interesa kao i ocjenu testa u prvostupanjskom postupku, dostupna je na Tražilici odluka i mišljenja <http://tom.pristupinfo.hr/>

4.3. Visoki upravni sud Republike Hrvatske u upravnom sporu

Člankom 26. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je kako protiv rješenja Povjerenika žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji.

Iako u zakonskim odredbama nije eksplicitno navedeno, i Visoki upravni sud ispituje pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa odnosno provodi ga sam u okviru svojih ovlasti propisanih Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17). Naime, Zakon o upravnim sporovima od 2010. godine umjesto do tada prevladavajućeg spora o zakonitosti primat daje sporu pune jurisdikcije, odnosno daje upravnim sudovima punu jurisdikciju u utvrđivanju činjeničnog stanja, a ne samo utvrđivanje zakonitosti pobijanog upravnog akta. Kao i u slučaju odlučivanja po žalbi, pravilnost i zakonitost postupanja tijela javne vlasti i Povjerenika za informiranje, kao i kvaliteta argumentacije i provedenog testa razmjernosti i javnog interesa direktno utječu na konačni ishod postupka.

Presude i rješenja Visokog upravnog suda dostupne su na Tražilici odluka i mišljenja <http://tom.pristupinfo.hr/>, kao i na stranici Visokog upravnog suda.

5. Kako provesti test razmjernosti i javnog interesa?

Člankom 16., stavak 2. Zakona propisano je da je tijelo javne vlasti u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa dužno utvrditi:

1. može li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka 2., 3. i 4. Zakona,
2. bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, te
3. prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes.
4. učiniti dostupnom informaciju ako javni interes prevladava nad štetom po zaštićene interese.

Navedena zakonska definicija ukazuje kako postoji nekoliko faza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, koje ovdje razlažemo na korake koji bi tijelima javne vlasti trebali olakšati postupanje.

Korak 1: Identificiranje zaštićene informacije

U prvom koraku, tijelo javne vlasti po zahtjeva za pristup informacijama ima utvrditi potpada li zatražena informacija (ili njezin dio) pod neko od zakonom definiranih relativnih ograničenja propisanih člankom 15. stavcima 2., 3. i 4. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Može se primjerice raditi o tome da dokument koji je zatražen sadrži osobne podatke, ili informacije koje predstavljaju i označene su kao poslovna tajna, ili predstavljaju klasificiran podatak, ili se radi o informaciji iz nekog pravno uređenog postupka koji je u tijeku, ili primjerice zatražena informacija predstavlja informaciju zaštićenu drugim propisima.

- *Primjer: podnositelj zahtjeva je zatražio od trgovačkog društva u vlasništvu države ugovor koji nosi oznaku 'poslovna tajna', sukladno pravilniku trgovačkog društva. Naime, člankom 19. stavkom 2. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96) određeno je da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne posljedice za njezine gospodarske interese. Prema odredbi članka 15. stavka 2. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu. Zatražena informacija stoga je formalno zaštićena u kategoriji relativnih ograničenja, odnosno predstavlja poslovnu tajnu jer je zatraženi ugovor označen kao poslovna tajna općim aktom trgovačkog društva.*

Samo utvrđenje da se radi o informaciji koja je podložna zakonskom ograničenju, još uvijek ne znači da se pristup takvoj informaciji treba ograničiti tj. donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev korisnika. Naprotiv, s obzirom da se radi o relativnom ograničenju, odluka o tome treba li pristup informaciji omogućiti ili ograničiti, ovisi o sljedećim koracima u provedbi testa, u kojem se potreba ograničenja stavlja u odnos (relativnost) s pravom na pristup informacijama.

Važno je istaknuti da je, kada se radi o informaciji koja je klasificirana, već u ovom koraku vlasnik informacije sukladno članku 16., stavak 2., točka 1., dužan zatražiti mišljenje Ureda

vijeća za nacionalnu sigurnost. To mišljenje će sadržavati stav Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost o potrebi zadržavanja stupnja tajnosti informacije te preporuke za status klasifikacije. Tijelo javne vlasti dužno je pri ocjeni razloga u sljedećem koraku uzeti u obzir navedeno mišljenje.

Korak 2: Utvrđivanje povrede za zaštićeni interes

U drugom koraku, tijelo javne vlasti dužno je, i to u svakom pojedinačnom i konkretnom slučaju, utvrditi vjerojatnost da omogućavanje pristupa informaciji stvarno i ozbiljno povrijedi interes zaštićen relativnim ograničenjem. U tom je ograničenju implicitno ili eksplicitno sadržan i javni interes za zaštitom informacije. Drugim riječima, tijelo javne vlasti mora argumentirati vjerojatnost da bi za zaštićeni interes nastala šteta odnosno da je u javnom interesu zaštititi informaciju od pristupa javnosti.

Naime, sama činjenica da zatražena informacija pripada u kategoriju relativnog ograničenja (kao što je u prethodnom primjeru informacija formalno označena kao poslovna tajna) ne znači da bi u konkretnom slučaju zaštićeni interes doista i bio ozbiljno povrijeđen omogućavanjem pristupa predmetnoj informaciji, odnosno nastanak štete mora biti izvjestan, konkretan i točno određen.

Nadovezujući se na prethodni primjer, iako je zatražena informacija formalno označena kao poslovna tajna, tijelo javne vlasti u drugom koraku mora sadržajno utvrditi postojanje mogućnosti nastupanja štetnih posljedica za gospodarske interese kada bi se omogućio pristup informaciji. Drugim riječima, tijelo javne vlasti ne smije spekulirati, nagađati i koristiti se argumentom zastrašivanja (*argumentum in terrorem*) oko nastanaka moguće štete prilikom davanja informacije, već zakonsku svrhu instituta poslovne tajne nalazimo u jasnom i nedvosmislenom identificiranju razloga zbog kojih bi davanje određenih podataka dovelo do štetnih posljedica za gospodarske interese subjekta odnosno njegovu poziciju na tržištu.

Tijelo javne vlasti treba uzeti u obzir

- temeljene vrijednosti Ustavnog poretka, druga ljudska prava, učinkovito funkcioniranje institucija, kao i specifične vrijednosti koje se štite posebnim zakonom koji propisuje ograničenja, odnosno Zakonom o pravu na pristup informacijama, osobito u odnosu na relativna ograničenja iz stavaka 3. i 4.

Također, tijelo javne vlasti mora argumentirano ukazati na vjerojatnu ozbiljnu povredu zaštićenog interesa. Nije dovoljno pozvati se na zakonska ograničenja ili koristiti fraze (nastala bi šteta za gospodarske interese), već je potrebno iste utemeljiti i obrazložiti kako bi se utvrdila vjerojatnost ozbiljne povrede.

Neki od primjera relevantnih okolnosti daju se u nastavku. Radi se o razlozima koji upućuju na nastanak stvarne i ozbiljne štete za:

- državne gospodarske interese ili interesa nacionalne sigurnosti i obrane (iz kojih je razloga npr. informacija klasificirana, primjerice gubitak ugovora ili šteta za proračun ili otkrivanje informacija o rasporedu vojnih snaga);
- međunarodne odnosno diplomatske odnose i 'tihu' diplomaciju čiji bi napori na ostvarivanju strateških nacionalnih interesa bila ugrožena omogućavanjem pristupa informacijama (npr. dopisi u vezi bilateralnih odnosa s nekom stranom državom u pitanju rješavanja nekog problema)

- fizičku osobu i njezinu privatnost, s obzirom za tražena informacija predstavlja informaciju iz njezine privatne sfere koja nije povezana s njezinim javnim djelovanjem (npr. informacija o uspjehu kroz studij neke javne osobe, informacija o zdravstvenom stanju osobe, adresu stanovanja dužnosnika)
- gospodarski interes tijela javne vlasti koje djeluje na tržištu ili privatnog poduzetnika (npr. pružanje informacije o posebnoj tehnologiji proizvodnje prehrambenog proizvoda koja je označena kao poslovna tajna omogućilo bi konkurentskim tvrtkama neopravdanu prednost na tržištu i time dovelo do stvarne materijalne štete za poslovanje subjekta na kojeg se informacija odnosi)
- provedbu sudskog postupka, jer bi dokazni materijal izazvao reakcije javnosti koja bi vršila pritisak na konačni ishod odluke (npr. radi se o osobi omiljenoj u javnosti koju dokazni materijal inkriminira i postoji opravdana sumnja da bi određene skupine različitim metodama vršile pritisak na sud ili konkretne suce čime bi se ugrozio integritet postupka)
- proces izrade nezavršene informacije, jer bi preuranjeno pružanje informacije vjerojatno dovelo do ozbiljnog narušavanja procesa izrade (npr. mišljenja o nekom pitanju).

U definiranju ovog koraka, tijelo javne vlasti treba imati na umu da u nekim slučajevima, iako se radi o ograničenju, po prirodi stvari radi se o javnoj sferi, kao što su npr. imena i prezimena osoba koje obavljaju određene javne funkcije ili neko od ograničenja jednostavno nije primjenjivo (npr. gospodarski interes konkretnog tijela državne uprave, iako se može raditi o gospodarskom interesu države).

Tijelo javne vlasti, primjerice Ministarstvo gospodarstva, u određenim će slučajevima biti posjednik informacije čiji je vlasnik privatno trgovačko društvo, te će kao posjednik informacije biti obvezno riješiti korisnikov zahtjev kojim se traže predmetne informacije. U slučaju da su predmetne informacije označene kao poslovna tajna, tada bi Ministarstvo gospodarstva trebalo tijekom provođenja testa razmjernosti i javnog interesa zatražiti izjašnjanje trgovačkog društva na koje se informacija odnosi o razlozima i vjerojatnosti moguće štete po njezine gospodarske interese odnosno druge interese zaštićene poslovnom tajnom, a kako bi se ustanovila mogućnost nastupanja štetnih posljedica za gospodarske interese tog društva kada bi se omogućio pristup informaciji. Navedenu obvezu tijela javne vlasti da traži izjašnjanje od privatnog trgovačkog društva može se izvesti iz odredbe Zakona o općem upravnom postupku koja propisuje dužnost omogućavanja stranci da se izjasni o svim činjenicama, okolnostima i pravnim stvarima važnim za rješavanje upravne stvari (čl. 30. st. 1.). Premda privatno trgovačko društvo nije u ovom slučaju stranka u upravnom postupku, ono svakako radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku, pa se tako i izjasniti o svim činjenicama koje bi bile presudne da se omogući ili ograniči pristup informaciji koja je označena kao poslovna tajna.

Isto tako, zakonodavac je već samim izričajem u stavcima 3. i 4. naznačio koji javni interes štiti podvrgavanjem određenog tipa informacija pod ograničenja pristupa, pa je potrebno uzeti u obzir te elemente u ocjenu povrede. U stavku 3. to je integritet postupka koji bi mogao biti ozbiljno povrijeđen pružanjem informacije, a u stavku 4. Kojim se štite nezavršene informacije i informacije nastale u postupku razmjene mišljenja ili stavova odnosno usuglašavanja, javni interes vidi se u zaštiti procesa izrade informacije, kvalitete konačne informacije, informiranja javnosti (pogrešno tumačenje) slobode izražavanja mišljenja i stavova odnosno, posredno, integritet postupka donošenja odluke.

Korak 3: Vaganje razloga potrebe zaštićenog interesa i javnog interesa da se informacija učini dostupnom

Nakon što je tijelo javne vlasti u prethodnom koraku utvrdilo mogućnost nastanka štete za zaštićeni interes, potrebno je ocijeniti odnos između razloga koji govore u prilog ograničenju i javnog interesa da se informacija učini dostupnom. Kako bi moglo odvagnuti te razloge i staviti ih u međusobni odnos, prvo treba utvrditi koji razlozi govore u prilog javnom interesu za dostupnošću informacije.

Utvrđivanje javnog interesa

Hrvatski zakonodavac nije utvrdio razloge pretežitog javnog interesa, kao što je to učinjeno u nekim drugim državama. Međutim, komparativna praksa i međunarodni standardi razvili su skup argumenata koji govore u prilog javnosti informacije. Tijelo javne vlasti dakle treba utvrditi da li bi u konkretnom slučaju omogućavanje pristupa informacija doprinijelo javnom interesu u smislu ostvarivanja temeljnih vrijednosti društvenog poretka i specifičnim načelima funkcioniranja tijela javne vlasti, kao što su

- dobro upravljanje, zakonitost, odgovornost, integritet, učinkovitost, efikasnost, dobro financijsko upravljanje i odgovorno raspolaganje javnim sredstvima, jednakost, i slično.

Ili uže, informacija doprinosi

- mogućnosti razumijevanja javne rasprave o nekom pitanju ili razumijevanju posljedica odluka tijela javne vlasti, odgovornosti tijela javne vlasti u obavljanju njegovih funkcija, odgovornosti u raspolaganju javnim sredstvima, javnoj sigurnosti, zdravlju ili zaštiti okoliša.

Uobičajeni razlozi koji govore u prilog omogućavanja pristupa na način da informacija ukazuje na okolnost koji doprinosi javnom interesu su sljedeći:

- informacija se odnosi na pitanje jednakosti građana pred zakonom i u postupku koje tijela provode kad odlučuju o njihovim pravima i interesima
- informacija se odnosi na pitanje javnog zdravlja, javne sigurnosti ili zaštite okoliša
- informacija se odnosi na način raspolaganja javnim sredstvima, a osobito ako ukazuje na nezakonito dobivanje ili raspolaganje javnim sredstvima
- informacija ukazuje na nezakonit ili nepravilan rad institucija
- informacija ukazuje na mogući sukob interesa
- informacija ukazuje na korupciju, zloupotrebu ovlasti ili drugo kazneno djelo
- informacija se odnosi na postojanje razloga za pobijanje sudske odluke
- informacija se omogućava javnosti da sudjeluje u javnoj raspravi, utječe na kreiranje javnih politika i donošenje odluka

Pri ocjeni javnog interesa, tijelo javne vlasti mora uzeti u obzir svrhu i cilj Zakona o pravu na pristup informacijama izraženu u članku 3. prema kojem je cilj Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti

djelovanja tijela javne vlasti. Tako, primjerice uzima u obzir da li informacija doprinosi općem javnom interesu za dostupnošću informacija u posjedu tijela javne vlasti (javni interes u užem smislu) koji pak doprinosi transparentnom i otvorenom radu institucija, uključujući okolnost da bi informacija prema svojoj vrsti ili sadržaju trebala biti dostupna sukladno zakonu.

Tijelo javne vlasti može prikupiti saznanja o javnom interesu iz različitih izvora, a osobito utvrditi postojanje povećanog interesa za traženom informacijom u svrhu radi razjašnjenja ili odlučivanja o nekom pitanju koje je u javnom interesu (npr. uređivanja sustava zaštite od nasilja, obrazovanja, iskorištavanja prirodnih resursa, i sl.). Na raspolaganju im stoji analiza medijskih sadržaja i javnih rasprava, sjednica predstavničkih tijela koje raspravljaju ili se bave temom čijem rasvjetljavanju doprinosi zatražena informacija, kao i zahtjeva za pristup informacijama koje podnose novinari, udruge i građani. Naime, kada je neka tema osobito aktualna, tijelo javne vlasti nerijetko će istovremeno zaprimiti zahtjeve za istom informacijom od više podnositelja. Tijela mogu analizirati i specifične aktivnosti koje su izvor nesporazuma između javnog sektora i javnosti (npr. postupak sklapanja nekog važnog ugovora i s time povezane aktivnosti) i zaključiti da je transparentnost postupka bila nedostatna. Tijela javne vlasti mogu i pozvati podnositelja ili više njih koji su postavili isti ili slične zahtjeve da se izjasne o potrebi veće transparentnosti neke aktivnosti ili postupka. To može dovesti i do promjene načina rada tijela javne vlasti ili primjerice potrebe zaštite nekih vrsta informacija – tijelo javne vlasti može zaključiti da se s društvenim razvojem i porastom očekivanja građana povećala i očekivana razina transparentnosti te stoga određene vrste informacija učiniti više dostupnima javnosti (pri čemu će prvi korak biti odlučivanje u konkretnom postupku u smislu usvajanja zahtjeva).

Pri odlučivanju, međutim, treba razlikovati javni interes (u interesu javnosti) od informacija koje su 'interesantne javnosti'. Prva su pitanja od javnog interesa važna za ostvarivanje dobrobiti zajednice ili specifičnih zaštićenih skupina (npr. djece, nezaposlenih, itd.), dok je za druga javnost jednostavno samo zainteresirana, uglavnom iz razloga znatiželje.

Pri ocjeni razloga za i protiv omogućavanja pristupa informacijama, tijelo javne vlasti mora isključiti *irelevantne faktore* koji se u komparativnom zakonodavstvu i sudskoj praksi domaćih, stranih i europskih sudova ne smatra se povredom odnosno zaštićenim interesom. Kao najčešći irelevantni faktori koji se javljaju pri provedbi testa, a koji se ne uzimaju pri odlučivanju, ističu se:

- Identitet podnositelja zahtjeva. S aspekta Zakona o pravu na pristup informacijama, svi korisnici su jednaki i ostvaruju svoje pravo na jednak način (članak 8.). Međutim, pri ocjeni javnog interesa, može biti relevantna činjenica da se radi o novinaru koji prikuplja materijal za svoj istraživački članak o nekom pitanju koje je u javnom interesu, a uzevši u obzir Ustavno pravo novinara na informaciju (članak 38., stavak 3. Ustava).
- Razlog i motiv podnošenja zahtjeva. Sukladno članku 18. stavak 4. Zakona podnositelj nije dužan navesti razloge podnošenja zahtjeva (i tijelo javne vlasti od njega to ne može zahtijevati), ali to može učiniti. Tijelo javne vlasti može i iz drugih izvora i na druge načine imati određene spoznaje o razlozima podnošenja zahtjeva. Ocjena tih razloga u načelu nije relevantna za ocjenu javnog interesa za dostupnošću informacije (ali se oni mogu razmatrati u slučaju zlouporabe prava).
- Privatni interes podnositelja zahtjeva. Primjerice, podnositelj zahtjeva može smatrati da će mu zatražena informacija pomoći u nekom sudskom postupku. Sam po sebi, taj razlog ne čini automatski javni interes da se informacija učini dostupnom.

- Zatražena informacija je presložena i previše stručna da bi je običan građanin razumio (uz ogradu na slučaj nezavršene informacije iz članka 15., stavak 4., točka 1. u odnosu na koji je to legitimna svrha ograničenja) ili postoji mogućnost krive interpretacije. U tom slučaju tijelo javne vlasti može, a to bi u svrhu točnosti i pouzdanosti informiranja javnosti bilo i poželjno, uz informaciju u integralnom obliku sastaviti i dodatno objašnjenje i interpretaciju podataka, osobito kada se radi o statističkim ili financijskim podacima ili podacima iz specifičnog sektora (npr. vrijednosti nekog parametra).
- Gubitak povjerenja u tijelo javne vlasti ili moguća neugoda koju bi tijelo javne vlasti moglo pretrpjeti (jer je npr. nepravilno radilo ili loše upravljalo)
- Reakcija javnosti na određenu informaciju (npr. vjerojatnost da će iznošenje informacije u javnost od strane novinara koji ju je zatražio zahtjevom dovesti do velikog interesa javnosti i medija)

Balansiranje interesa i odluka

Nakon što je tijelo javne vlasti utvrdilo razloge zbog kojih bi informacija trebala biti dostupna javnosti, pristupa ključnom dijelu testa razmjernosti i javnog interesa, a to je stavljanje u međusobni odnos tih razloga, ocjenjivanjem težine i konačnom procjenom kojem od ta dva razloga treba u konkretnom slučaju dati prednost. Pri tome se treba voditi i načelom proporcionalnosti (razmjernosti) odnosno utvrditi je li ograničenje razmjerno svrsi zaštite interesa koji se štiti. Pitanje je da li je dobivanje informacije predstavlja odgovarajući instrument (mjeru) za ostvarivanje nekog javnog interesa i proporcionalna je ostvarivanju tog interesa. Tijelo javne vlasti treba to učiniti što je objektivnije moguće, kako bi osiguralo kvalitetu odluke, a samim time i smanjilo mogućnosti pobijanja.

Kako odrediti težinu pojedinog argumenta u prilog ili protiv dostupnosti informacije odnosno ograničenja pristupa? Kako bi ocijenilo težinu tijelo javne vlasti treba prvenstveno uzeti u obzir

- vjerojatnost povrede zaštićenog interesa - vjerojatnije je da će povreda nastupiti nego da neće, i
- ozbiljnost povrede zaštićenog interesa - učinak koji povreda može imati na zaštićene interese, npr. sigurnost, zdravlje i sl.

Od ostalih elemenata potrebno je uzeti u obzir sljedeće:

- vrijeme nastanka informacije - s vremenom u pravilu slabi potreba zaštite informacije, a u nekim slučajevima i zakonodavac uvažava protek vremena, v. vremenska ograničenja.
- u kojoj je mjeri zatražena informacija povezana s javnim interesom – je li vjerojatno da će objava informacije zaista doprinijeti javnom interesu i u kojoj mjeri;
- nalazi li se informacija već u javnoj sferi – ako se slična informacija već nalazi u javnoj sferi bi li pružanje zatražene informacije koja je podložna ograničenju doprinijelo javnom interesu.

Na temelju testa javnog interesa, odnosno ocjene prevladava li u konkretnom slučaju javni interes za objavom informacije nad mogućom štetom koja bi mogla nastati za zaštićene interese, tijelo javne vlasti će donijeti odluku o dostupnosti informacija zatraženih zahtjevom. Ukoliko prevladava javni interes, informaciju će učiniti dostupnom.

Primjer: tijelo javne vlasti zaprimilo je zahtjev za ugovorom između države i privatne tvrtke koja provodi istraživanje morskog podzemlja, a koji je sklopljen na 20 godina, uz visoka sredstva. Tijelo javne vlasti pozvalo se na razlog poslovne tajne poduzetnika. Istovremeno, u javnosti se raspravlja o opravdanosti takve odluke, pravilnosti provedenog postupka i mogućeg utjecaja na okoliš. Jedna od udruga koja je podnijela zahtjev ujedno je i sudionica tih rasprava.

Tijelo javne vlasti može popisati razloge 'za' i 'protiv' i tako dobiti jasniju sliku. Pri tome treba uzeti u obzir da rezultat ovisi o težini argumenata, a ne o njihovom broju. Svaki od argumenata treba u tekstualnom dijelu odluke detaljno obrazložiti.

Javni interes da se pristup informaciji ograniči	Javni interes da se pristup informaciji omogući
Poslovna tajna poduzetnika legitimna je u ovom tipu ugovora, osobito jer se radi o globalnom tržištu. Poduzetnik bi odavanjem poslovne tajne mogao pretrpjeti štetu.	U pitanju je zaštita okoliša odnosno iskorištavanje prirodnih bogatstava koje su vrijednosti posebno zaštićene Ustavom (članak 3.) i na način da mogu ograničiti poduzetničke slobode (članak 50., stavak 2.);
Ugovor je na snazi i odavanje informacije bi utjecalo na odnos ugovornih strana, s mogućnošću štete za državu jer je ugovorom propisano da je povjerljiv. Uzima se u obzir da je privatni poduzetnik najavio povlačenje iz ugovornog odnosa ukoliko ugovor bude javno dostupan te tužbu zbog naknade štete koja mu je stoga nastupila. Ova se okolnost uzima u obzir kao vjerojatna i s učinkom na državni proračun.	Pristup informacijama o okolišu dodatno je uređen međunarodnim ugovorom (Aarhuška konvencija) i Zakonom o zaštiti okoliša, te u tom smislu postoji pojačana obveza transparentnosti.
	Opseg utjecaja aktivnosti koje su opisane informacijama je dalekosežan i globalan (buduće generacije, održivost, itd.)
	Radi se o velikim iznosima predviđenim ugovorom (javna potrošnja, raspolaganje javnim sredstvima)
	S obzirom na spekulacije o zakonitosti ugovora odnosno pravilnosti postupka zaključivanja takvog ugovora, pristup informaciji
Rezultat: Uzevši u obzir sve aspekte odnosno razloge za zadržavanje ograničenja te razloge za omogućavanje pristupa informaciji, tijelo javne vlasti našlo je da javni interes da se informacija učini dostupnom preteže nad štetom koja bi nastala po zaštićene interese. Osiguravanjem dostupnosti informacije ostvaruje se imperativ transparentnosti u pitanjima okoliša koji predstavlja Ustavom i međunarodnim ugovorima zaštićenu vrijednost koja svojom važnošću može ograničiti druge slobode, te osigurava kontrola aktivnosti vlasti u odnosu na prirodna bogatstva koja nisu zamjenjiva odnosno nadoknadiva. Te okolnosti predstavljaju snažniji javni interes nego što je vjerojatna šteta koja će nastupiti jednom poduzetniku ili jednokratno oštetiti državni proračun.	

Prilikom postupka vaganja razloga za i razloga protiv uspoređivat će se interesi zaštite pojedinca i zajednice te će ponekad velika štetnost koja bi objavom informacije nastala isključivo za pojedinca utjecati na odluku da se informacija ne razotkrije kako bi se time sačuvalo povjerenje u pravni poredak. U drugim slučajevima će objavljivanje informacije značiti

veliki financijski gubitak za državu, dakle razotkrivanje informacije ukazivat će na moguću štetu za širu zajednicu, međutim, prevladat će javni interes za objavom informacije kako bi se otklonile sumnje u loše uvjete sklopljene ugovorom o eksploataciji javnih dobara i time posljedično mogućeg onečišćenja okoliša i ugroze zdravlja ljudi.





Povjerenik za informiranje

Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama: Test razmjernosti i javnog interesa

Zagreb, 11. prosinac 2017.

Klasa: 008-01/17-01/28

Urbroj: 401-01/05-17-1

www.pristupinfo.hr



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

