

IMAMO PRAVO ZNATI:

Izazovi u ostvarenju prava na pristup
informacijama tijela javne vlasti

IMPRESSUM

Autorica: Sanja Pavić

Zagreb, rujan 2024.

Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivković Novokmet

Mihanovićeva 14
10 000 Zagreb

e-mail: gong@gong.hr

web: www.gong.hr

Pravo na pristup informacijama od ključne je važnosti za borbu protiv korupcije i promicanje transparentnosti rada tijela javne vlasti, stoga je nužno jačati znanje o njemu. Iako zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske, a razrađeno Zakonom o pravu na pristup informacijama, mnoge građanke i građani nisu svjesni postojanja tog prava ili ne znaju kako ga ostvariti, a nerijetko imaju i poteškoća u njegovom ostvarenju.

Kada građani znaju što i kako rade, povećavamo odgovornost tih tijela i jačamo povjerenje u javnu upravu. Iz tog razloga, Gong na temelju analize nekoliko slučajeva donosi pregled najvećih izazova u ostvarenju prava na pristup informacijama uz preporuke za njegovo bolje ostvarenje.

NUŽNA USPOSTAVA SUPSTANCIJALNE KONTROLE NAD KLASIFIKACIJOM PODATAKA

Samo vlasnik klasificiranog podatka može odlučiti o tome hoće li neku informaciju deklasificirati, odnosno učiniti dostupnom javnosti. Povjerenik za informiranje nema ovlast tijelu javne vlasti narediti da deklasificira informacije, čime nedostaje kontrola nad time postoji li još uvijek potreba za tajnosti takve informacije.

Ministarstvo unutarnjih poslova je u ožujku 2023. [odbilo Gongov zahtjev](#) za informacijom koja je razina ugroženosti sjedišta Vlade, Sabora i drugih institucija na Trgu sv. Marka, zbog kojeg je taj prostor zatvoren još od listopada 2020., odnosno neposredno nakon oružanog napada na zgradu Vlade Republike Hrvatske. Objasnili su da bi davanje takve informacije “potencijalno moglo narušiti ili znatno otežati izvršenje potrebnih radnji u okviru primjene mjera osiguranja i zaštite šticećenih objekata i prostora”. Gong se tada nije žalio Povjereniku za informiranje jer smo na slučaju Vladinog skrivanja ugovora o obrani generala Ante Gotovine i Mladena Markača otkrili da zapravo ne postoji pravna zaštita kad su u pitanju klasificirani podaci.

Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske je 2011. godine s američkom odvjetničkom tvrtkom Patton Boggs sklopilo ugovor o pružanju usluga zastupanja Hrvatske pred Haškim sudom u žalbenom postupku generalima Gotovini i Markaču. Taj ugovor, koji je koštao hrvatske građane i građanke oko 10 milijuna kuna (cca 1,3 milijuna eura), nije bio javno dostupan niti objavljen u Hrvatskoj. Hrvatska javnost za njega je saznala temeljem objave na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa SAD-a, koje je [objavilo ugovor](#) sukladno tamošnjem Zakonu o registraciji stranih zastupnika (Foreign Agents Registration Act).

Gong je početkom svibnja 2012., [zatražio dostavu preslike](#) Ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog s tvrtkom Patton Boggs te preslike podataka Ugovoru. U to vrijeme, tijelo nadležno za zaštitu prava na pristup informacijama još bila Agencija za zaštitu osobnih podataka. Ugovor je u međuvremenu, sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka (ZTP), klasificiran stupnjem tajnosti "povjerljivo". Vlada, prvo ona kojoj je na čelu bila Jadranka Kosor, a zatim i ona Zorana Milanovića, smatrala je da bi za Republiku Hrvatsku nastala prevelika šteta kada bi se ugovor učinio dostupnim javnosti, stoga je uskratila pristup podacima. To je učinila nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa i po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, kako propisuju i ZPPI-u i ZTP-u. Pritom nije dala detaljnije obrazloženje svoje odluke, već se paušalno pozvala na razloge za klasifikaciju podataka propisane zakonom. Uz to, u obrazloženju je stajalo i da bi ugrozilo vođenje sudskog postupka jer još nije protekao rok za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka.

Tadašnja Povjerenica za informiranje Anamarija Musa je, nakon žalbe Gongu, u travnju 2014. godine [naredila dostavu traženih podataka](#). U svom rješenju istaknula da je pitanje potrošnje javnog novca važno za transparentnost tijela javne vlasti te stvaranje povjerenja građana u rad tog tijela, osobito u postupanju s javnim novcem. Također, vladajuće je podsjetila ne samo na Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama, nego i ukazala na to da Vlada nije obrazložila zbog kojih bi to vrijednosti i dalje postojali razlozi klasificiranja Ugovora stupnjem tajnosti "povjerljivo" s obzirom na to da je žalbeni postupak u Haagu završen. Ipak, Vlada je protiv rješenja Povjerenice podnijela tužbu Visokom upravnom sudu.

Visoki upravni sud u vijeću koje su činili suci Sanja Štefan, Boris Marković i Blanša Turić, smatrao je da je Povjerenica [prekoračila svoje ovlasti](#) pogrešno primjenivši ZPPI umjesto ZTP-a. U [obrazloženju](#) su naveli da Povjerenica nema ovlasti ocjenjivati da li vlasnik informacije - u konkretnom slučaju Vlada, opravdano ili neopravdano klasificirao neku informaciju, nego samo ispitati je li to tijelo javne vlasti pravilno provelo test razmjernosti i javnog interesa. Istog je mišljenja bila i [većina u Ustavnom sudu](#) koja je potvrdila odluku Visokog upravnog suda. [Izdvojena mišljenja](#) ustavnih sudaca Mate Arlovića, Andreja Abramovića, Lovorke Kušan i Gorana Selanca su ipak dala drugačije viđenje situacije. Tad su jasno kazali da ne mogu prihvatiti da je sustav u kojem tijela izvršne vlasti sama, bez stvarne supstancijalne kontrole od strane nezavisnih tijela ili tijela sudske vlasti, ocjenjuju hoće li neku informaciju klasificirati tajnom, da bi potom tim razlogom opravdavala svoje odluke o uskrati pristupa informacijama, prihvatljiv s aspekta učinkovite zaštite. Prema ZTP-u, samo vlasnik klasificiranog podatka može odlučiti o njegovoj deklasifikaciji.

Gong se tada, kao posljednjoj instanci, [obratio Europskom sudu za ljudska prava](#). Sud je presudom iz 2023. godine istaknuo da je informacija o tome da je Vlada sklopila ugovor s privatnom odvjetničkom tvrtkom sa sjedištem u SAD-u za pravnu pomoć u žalbenom postupku protiv dvojice generala Hrvatske vojske pred Haškim sudom očito bila od interesa

za hrvatsko društvo u cjelini, ne samo zato što je ishod tog postupka bio stvar od velikog značaja za Hrvatsku i njezine prilike. Objavom naknada koje se Hrvatska obvezala platiti odvjetničkom društvu u zamjenu za odvjetničke usluge nedvojbeno je bila osigurana transparentnost vođenja javnih poslova i trošenja javnih sredstava, navodi se u presudi.

Međutim, ESLJP ističe da su informacije koje je tražio Gong - ponuda odvjetničkog ureda potpisana od strane hrvatskog ministra pravosuđa, u kojoj se navodi tražena usluga, kao i uvjeti pod kojima će se ona pružati i mjesečne naknade, bile objavljene na web stranici Ministarstva pravosuđa SAD-a i stoga u javnoj domeni. Ništa ne ukazuje na to da je javna rasprava bila onemogućena, smatra ESLJP, jer su informacije već bile javno dostupne, bez otkrivanja stvarnog ugovora. "Sudu nije dovoljno obrazloženo kako je točno, s obzirom na već javno dostupne informacije, neobjavljivanje sporazuma omelo javnu raspravu", stoji u odluci.

Presuda ESLJP-a [nije dotaknula srž problema](#). Činjenica što je na američkim *web* stranicama dio tražene dokumentacije bio objavljen ne znači da Vlada nije trebala dati cjelovitu dokumentaciju i u Hrvatskoj, naročito stoga što se ne radi o identičnom dokumentu. Naime, Gong je tražio cijeli ugovor koji je sklopljen i dodatne dokumente, a na američkim stranicama bila je objavljena samo ponuda. U medijima su se pojavljivale različite brojke o vrijednosti ugovora s tvrtkom Patton Boggs, zbog čega je Gong i tražio uvid u cjelovite podatke, jer je temeljem objavljenog nije bilo moguće doznati stvarne troškove obrane u slučaju da je došlo do izmjena ugovora. U pitanje nedostatka nadzora nad klasificiranim podacima, sud uopće nije ulazio.

Bez kontrole od strane sudova, ujedno je i narušeno člankom 29. zajamčeno pravo da svakome zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama.

Kako je i četvero sudaca Ustavnog suda upozorilo u izdvojenim mišljenjima, nužno je uspostaviti supstancijalnu kontrolu nad (de)klasifikacijom podataka od strane neovisnih tijela i sudova, odnosno kontrolu opravdanosti tajnosti takvih informacija. Povjerenik za informiranje mora imati ovlast da procijeni je li uskrata klasificiranih podataka doista opravdana, odnosno je li važnije da javnosti zna za informacije koje su klasificirane nekim od stupnjeva tajnosti i poticati Visoki upravni sud da vrši kontrolu nad time. U suprotnom, ostavlja se diskrecijska mogućnost tijelima javne vlasti da, bez davanja posebnog opravdanja za to, drže neku informaciju klasificiranom čak i kada prestanu objektivni razlozi za to.

OBVEZA OSNIVANJA STRUČNE RADNE SKUPINE ZA IZRADU ZAKONA

Tijela javne vlasti moraju objaviti podatak o članovima stručne radne skupine koja je sudjelovala u izradi zakona ili drugog propisa, ako je bila osnovana. Budući da ne postoji obveza tijela javne vlasti da imenuje stručnu radnu skupinu čak ni za izradu zakona, može se dogoditi da javnost ostane uskraćena za imena osoba koje su odgovorne za izradu čak i najvažnijih zakona ove države.

Prema Zakonu o pristupu informacijama, tijela javne vlasti dužna su, uz svu propisanu dokumentaciju koja se prilaže u postupku savjetovanja s javnošću, objaviti i podatak o sastavu stručne radne skupine za izradu propisa, ako je bila imenovana odlukom čelnika tijela. Stručna radna skupina imenuje se temeljem javnog poziva tijela javne vlasti koje je nositelj propisa, a trebala bi se sastojati od stručnjaka za područje koje uređuje propis u pitanju, u rasponu od onih iz tijela državne uprave do predstavnika civilnog društva.

Ne postoji zakonska obveza da se imenuje stručna radna skupina, neovisno o pravnoj snazi propisa. Ipak, [Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata](#) naglašava da je sudjelovanje građana, odnosno zainteresirane javnosti, jedno od temeljnih načela europskog upravljanja javnim poslovima. U suvremenim demokracijama građani, odnosno zainteresirana javnost imaju aktivnu ulogu i svojim sudjelovanjem utječu na unaprjeđenje kvalitete programa, zakona, drugih propisa i akata, te općenito na kvalitetu usluga javne uprave, jasno je navedeno u Kodeksu. Iako osnivanje stručne radne skupine ne jamči da će u njenom sastavu doista biti stručnjaci i predstavnici civilnog društva za određeno područje, osigurava barem minimum transparentnosti prilikom izrade zakona.

Tako je Gong [mjesecima pokušavao dobiti imena](#) osoba koje su izradile novi Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Zakon o izbornim jedinicama spada u materiju organskih zakona, koji se izglasavaju većinom svih zastupnika u Hrvatskom saboru te su, kako im i samo ime sugerira, ključni za ispravno funkcioniranje države.

Ustavni sud ukinuo je prethodni zakon zbog toga što je kršio ustavno pravo na jednakost biračkog prava. Iz tog razloga, bilo je nužno reformirati sustav izbornih jedinica koji bi konačno vodio više računa o administrativnoj i geografskoj podjeli države, odnosno smanjio političko prekrajanje granica (*gerrymandering*). Iako je Ustavni sud ukinuo prethodni zakon u veljači 2023. godine te se u javnosti odvijala rasprava o najboljem modelu izbornih jedinica, Vlada Republike Hrvatske u tome nije sudjelovala, nego je [tek 25. svibnja objavila prijedlog](#) novog zakona. Tijekom razdoblja javnog savjetovanja, nije bio objavljen podatak o sastavu stručne radne skupine, niti je u bilo kojem trenu održana javna rasprava s predstavnicima opozicije, civilnog društva i stručnjaka za izborne procese koji bi mogli iznijeti svoje prijedloge. Za to

vrijeme, premijer Plenković i ministar Malenica u medijima su samo govorili [o neimenovanim stručnjacima](#) iz Ministarstva. Osim toga, od ukupno 39 komentara na prijedlog zakona, prihvaćen je samo jedan, i to onaj koji je upozorio na pravopisnu grešku kod naziva jedne od izbornih jedinica.

Netransparentnost izrade zakona na okruglom stolu u Saboru 12. svibnja osudio je ne samo Gong, već i [vodeći stručnjaci](#) za ustavno pravo i politolozi. Istog dana, 11 profesorica i profesora ustavnoga prava s pravnih fakulteta u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku izrazilo je u [otvorenom pismu](#) zabrinutost postupkom izrade novog Zakona o izbornim jedinicama i upozorilo na nužnost poštivanja temeljnih načela i procedura ustavne demokracije.

Ministarstvo je tri mjeseca ignoriralo Gongov upit o sastavu stručne radne skupine te imenima autora novog modela izbornih jedinica, a na netransparentnost izrade zakona smo u lipnju 2023. [upozorili i Venecijansku komisiju](#). Nakon što je Povjerenik u kolovozu 2023. naložio Ministarstvu da riješi Gongov upit, odgovor je stigao tek na pitanje o stručnoj radnoj skupini, a glasilo je da nije osnovana. Nakon što je Gong tražio dopunu odgovora, Ministarstvo je [konačno odgovorilo](#) i na pitanje o autorima modela:

“Upravom za politički sustav i opću upravu Ministarstva pravosuđa i uprave upravlja ravnateljica Anita Markić, načelnik Sektora za politički sustav i državnu upravu je Krešimir Orešković, dok radom Uprave za politički sustav i opću upravu Ministarstva pravosuđa i uprave, kao i Sektora za politički sustav i državnu upravu, koordinira državni tajnik Sanjin Rukavina”.

Nakon prigovora Gongu da sistematizacija Uprave nije odgovor na pitanje, Ministarstvo je i dalje inzistiralo da je dalo odgovor. Ipak, Povjerenik za informiranje je nakon Gongove žalbe naredio Ministarstvu da pruži odgovor.

[Odgovor](#) koji je potom uslijedio je bio sljedeći:

“(…) obavještavamo Vas kako su Sanjin Rukavina, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa i uprave, Anita Markić, ravnateljica Uprave za politički sustav i opću upravu Ministarstva pravosuđa i uprave i Krešimir Orešković, načelnik Sektora za politički sustav i državnu upravu osobe koje su izradile prijedlog novog modela izbornih jedinica”.

Iz navedenog odgovora jasno je da je Ministarstvo, pa time i Vlada, fingiralo autore izbornih jedinica te izradilo jedan od temeljnih zakona ove države bez konzultacija sa stručnom javnosti i bez imena “stručnjaka” koji su ga doista izradili. Navodni autori nikad nisu javno istupali o jednom od najvažnijih zakona ove države, a o njihovom radu na njemu [ne postoje ni nikakve službene bilješke](#).

Gong predlaže da se u Zakon o pravu na pristup informacijama unese odredba o obaveznom uključivanju predstavnika civilnog društva i stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu svih zakona Republike Hrvatske. Na ovaj način, osigurala bi se zastupljenost interesnih skupina te fizičkih i pravnih osoba na koje neposredno može utjecati zakon ili drugi propis koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu, kako i nalaže Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

SANKCIONIRANJE ZLOUPOTREBE TESTA RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

Testom razmjernosti i javnog interesa procjenjuje se odnos između dvaju zaštićenih interesa – interesa zaštite određene informacije i interesa pružanja informacije. Dok za određene vrste informacija postoji zakonska obveza proaktivne objave, kod drugih postoji mogućnost ograničenja njihovom pristupu. Test se ne provodi kad je u pitanju potrošnja javnih sredstava, ali tijela javne vlasti nerijetko pogrešno odbijaju zahtjeve za pristup informacijama pozivajući se na poslovnu ili profesionalnu tajnu te zaštitu osobnih podataka.

Prema članku 16. ZPPI-a, informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Nadalje, 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.), o čemu postoje i javno dostupne [Smjernice Povjerenika za informiranje za provođenje testa razmjernosti i javnog interesa](#).

Gong je nakon tri godine pravne borbe [dobio podatke o kreditima](#) Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) od osnivanja banke 1992. do kraja 2018. godine, odnosno tri godine nakon što smo ih zatražile temeljem prava na pristup informacijama. HBOR je Gongu, nakon provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, odbio dati podatke pozivajući se na bankovnu tajnu te da bi, s obzirom da zatražene informacije nisu pohranjene u jedinstveni elektronički sustav, njihovo prikupljanje paraliziralo sustav u svom redovnom radu i redovnom obavljanju primarnih djelatnosti HBOR-a. Nakon žalbe Gongu, tadašnji Povjerenik za informiranje Zoran Pičuljan naredio je dostavu traženih informacija. Potom se HBOR žalio Visokom upravnom sudu, ponovno pozivajući se na bankovnu tajnu, no sud je presudio u korist Povjerenika i Gongu.

Podatke o kreditima Gong je dobio na 552 stranice u zatvorenom PDF formatu, ukupnog iznosa kreditnog plasmana od 109,3 milijarde kuna, a tablica je sadržavala podatke o programu, korisniku i iznosu kredita. Osim što su podaci bili dostavljeni u nepretraživom formatu, koji je kasnije otvorio [Code for Croatia](#), u rješenju bilo navedeno da se radi o podacima koji su bankovna tajna kako ih dalje ne bi iznosili. Takvo upozorenje je u suprotnosti s načelom raspolaganja informacijom iz članka 9. ZPPI-a koji kaže da korisnik koji raspolaže informacijom sukladno ovom Zakonu, ima pravo tu informaciju javno iznositi.

Koliko tijela javne vlasti ne razumiju odredbe članka 16., problematizirao je i Povjerenik za informiranje u svojem [Izvešću o provedbi zakona o pravu na pristup informacijama za 2023. godinu](#). U izvješću se navodi da je obradom podataka iz riješenih žalbi vezanih za ograničenje pristupa informacijama zbog poslovne i profesionalne tajne uočeno da tijela i dalje ne uzimaju u obzir da bi informacije o raspolaganju javnim sredstvima trebale biti dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, u odnosu na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osobito kada se radi o isplatama, a što je ponovno rezultiralo visokim postotkom poništenih odluka, i to unatoč objavljenoj praksi Povjerenika i Visokog upravnog suda te objavljenim [Smjernicama o pristupu informacijama i poslovnoj tajni](#).

Da je nekad problem dobiti i podatke o najbližim suradnicima članova Vlade, Gong se uvjerio kad smo tražili imena posebnih savjetnika ministara. Tako smo 18. prosinca 2023. putem platforme [Imamo pravo znati](#), zajedno s ostalim ministarstvima, upitali Ministarstvo hrvatskih branitelja ima li posebnih savjetnika prema Zakonu o sustavu državne uprave, tko su i kada su imenovani. Kako bi se izbjegle moguće nejasnoće oko zaštite osobnih podataka i prava na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje je još ranije donio [Smjernice o ostvarivanju prava na pristup informacijama u odnosu na zaštitu osobnih podataka](#). I dok su sva ostala ministarstva odmah su pružila tražene podatke, [Ministarstvo hrvatskih branitelja je odbilo Gongov zahtjev](#) pozivajući se na zaštitu osobnih podataka. Dodali su i da bi se potencijalno moglo raditi i o zlouporabi podataka o posebnim savjetnicima jer bi otkrivanje njihovog identiteta predstavljalo nepotrebno zadiranje u njihov osobni život. Usput je proveo i test razmjernosti i javnog interesa.

Povjerenica za informiranje je rješenjem od 24. travnja 2024. [poništila rješenje Ministarstva](#) te naredila da se dostave imena posebnih savjetnika, pritom potvrđujući Gongove argumente. Istaknula je i da je u potpunosti nejasno obrazloženje osporenog rješenja te zbog čega je Ministarstvo uopće provodilo test razmjernosti i javnog interesa kada se o posebnim savjetnicima mogu pronaći podaci iz medijskih izvještaja još iz 2023. godine o događajima na kojima u ime Ministarstva kao izaslanici dolaze i posebni savjetnici ministra, gdje se jasno spominje ime jednog od njih, Ante Zelića.

Objavlivanje ugovora koje tijela javne vlasti sklapaju s privatnim subjektima predstavlja minimum transparentnosti u radu tijela javne vlasti koji mora biti poštovan. Privatni gospodarski subjekti prilikom sklapanja ugovora i poslovanja s tijelima javne vlasti moraju preuzeti rizik „razotkrivanja“ vela tajnosti u ime javnog interesa za veću transparentnost, a tijela javne vlasti moraju biti svjesna da se radi o javnim poslovima i javnim ugovorima. Iz tog razloga, nema mjesta ograničavanju pristupa informacijama kada je u pitanju potrošnja sredstava iz državnog i lokalnih proračuna.

Slučajevi poput skrivanja imena posebnih savjetnika predstavljaju zlouporabu prava na pristup informacijama i bespotrebno zagušivanje Povjerenika za informiranje. U pojedinim slučajevima, teško je procijeniti preteže li interes da informacija bude dostupna javnosti nad onime da se zaštiti interes zbog kojeg je njezin pristup ograničen, no problem je kad se test koristi u slučajevima kada ne postoje zakonska ograničenja njihove objave. Budući da se zbog provođenja testa razmjernosti i javnog interesa rok za dostavu informacija produljuje za dodatnih 15 dana, njegova zloupotreba lako može poslužiti za kupovanje vremena, a negativnim odlukama u stvarima za koje postoji obveza proaktivne objave ili koje nedvojbeno potpadaju pod informacije koje se tiču potrošnje javnih sredstava, nepotrebno se opterećuje Povjerenik za informiranje koji rješava u žalbenom postupku. Gong predlaže prekršajno sankcioniranje zlouporabe testa razmjernosti i javnog interesa u svrhu skrivanja podataka čija je objava propisana zakonom, odnosno za koju postoji nedvojbeni javni interes.