



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 008-01/23-01/11
URBROJ: 401-01/02-23-01
Zagreb, 10. studenoga 2023.

Tijelima javne vlasti

- svima -

PREDMET: Smjernica o primjeni apsolutnog ograničenja prava na pristup informacijama

- daje se

Pravo na pristup informacijama je Ustavom Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 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) zajamčeno pravo koje s jedne strane predviđa dostupnost informacija koja su u posjedu tijela javne vlasti, a s druge strane ograničenja prava koja moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13, 85/15 i 69/22), omogućuje svim fizičkim i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti, u skladu s uvjetima i ograničenjima koja su propisana Zakonom.

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 14. srpnja 2022. godine usvojila Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2022. - 2023., koji sadrži tematski dio pod nazivom „Transparentnost“ u kojem se stavlja naglasak na unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama.

Izrada Smjernice o primjeni apsolutnog ograničenja prava na pristup informacija predviđena je kao jedna od aktivnosti u navedenom Akcijskom planu (Mjera 1.), koja se odnosi na unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, čiji je nositelj Povjerenik za informiranje.

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 15. propisuje listu ograničenja prava na pristup informacijama koja tijela javne vlasti mogu primijeniti prilikom donošenja odluke o podnesenom zahtjevu za pristup informacijama. Iz liste ograničenja je razvidno da se ona mogu podijeliti na relativna i apsolutna. Kod relativnih ograničenja tijelo javne vlasti, unatoč postojanju zakonskih ograničenja, prije donošenja odluke ima obvezu provesti test razmjernosti i javnog interesa te u ovisnosti od rezultata provedbe testa razmjernosti i javnog interesa donosi odluku o dostupnosti (potpunoj ili djelomičnoj) ili nedostupnosti zatražene informacije.

Za razliku od relativnog ograničenja, kod apsolutnog ograničenja propisana je obveza za tijelo javne vlasti da u slučaju postojanja određenog ograničenja odbije zahtjev za pristup informacijama, odnosno ne provodi test razmjernosti i javnog interesa prije donošenja odluke.

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje jedan zakonski razlog koji spada u apsolutno ograničenje prava na pristup informacijama, a to je ograničenje koje je propisano člankom 15. stavkom 1. navedenog Zakona, na način da 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.

Člankom 17. stavkom 1. Zakona o kaznenom postupku („Narodne novine“, broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20 i 80/22) propisano je da kazneni postupak započinje: 1) pravomoćnošću rješenja o provođenju istrage, 2) potvrđivanjem optužnice ako istraga nije provedena, 3) određivanjem rasprave na temelju privatne tužbe i 4) donošenjem presude o izdavanju kaznenog naloga (članak 541. stavak 1.).

Stavkom 2. istog članka Zakona je propisano da pokretanje kaznenog postupka ima za posljedicu ograničenje određenih prava. Te posljedice, ako zakonom nije drukčije određeno, nastupaju potvrđivanjem optužnice, a za kaznena djela za koja je propisana kao glavna kazna novčana kazna ili zatvor do pet godina, od dana kad je donesena osuđujuća presuda.

Nadalje, u članku 206.f stavku 1. Zakona o kaznenom postupku propisano je da je postupanje tijekom izvida tajno. Stavkom 2. navedenog članka propisano je da će tijelo koje poduzima radnju upozoriti osobe koje u njoj sudjeluju da je odavanje tajne kazneno djelo. Primitak upozorenja pisano će se zabilježiti, a upozorena osoba to će potvrditi svojim potpisom. U stavku 3. istog članka propisano je da tijelo koje provodi izvide može, kada to nalaže interes javnosti, o tijeku izvida izvijestiti javnost na način propisan posebnim zakonom.

Stoga kada tijelo javne vlasti zaprimi zahtjev za pristup informaciji ima obvezu utvrditi jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu ovog apsolutnog zakonskog ograničenja. Kako su podaci iz prethodnog postupka u kojem se provode izvidi prema posebnom propisu tajni podaci, u pogledu istih primjenjuje se apsolutno ograničenje pristupa informacijama, kao i u pogledu informacija koje se tiču svih postupaka koja vode nadležna tijela u kaznenom postupku. U tim slučajevima tijelo javne vlasti je u obvezi donijeti rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informaciji u kojem će se pozvati na odredbu članka 15. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Dakle, tijelo javne vlasti prije donošenja odluke nije u obvezi provesti test razmjernosti i javnog interesa. Za slučaj apsolutnog ograničenja prava na pristup informacijama se može reći da je zakonodavac presumirao da javni interes ne preteže u odnosu na zaštićenu vrijednost zbog važnosti takvih informacija te je samim Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano da tijelo javne vlasti mora ograničiti pristup tim informacijama.

To znači da se prilikom primjene članka 15. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama ne ispituje može li omogućavanje pristupa informacijama utjecati na vođenje postupka (kao u slučaju članka 15. stavka 3. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama), već sam Zakon o pravu na pristup informacijama određuje da u takvim slučajevima prevladava potreba učinkovitog vođenja prethodnog i kaznenog postupka za vrijeme trajanja tih postupaka.

Napominje se da je člankom 25. Zakona o pravu na pristup informacijama propisana pravna zaštita protiv rješenja tijela javne vlasti izjavljivanjem žalbe Povjereniku za informiranje, a protiv rješenja Povjerenika za informiranje člankom 26. istog Zakona osigurana je i sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U slučaju kada korisnik prava na pristup informacijama izjavi žalbu na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama iz prethodnog i kaznenog postupka, prema odredbi članka 25. stavka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama tijela javne vlasti nisu dužna po žalbi protiv rješenja o ograničenju pristupa informacijama iz članka 15. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama omogućiti Povjereniku za informiranje uvid u informacije koje su predmet postupka.

Međutim, prema općim procesnim pravilima iz Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21), tijela javne vlasti su dužna Povjereniku za informiranje kao žalbenom tijelu dostaviti uz žalbu i cjelokupni spis predmeta, a u kojem treba postojati dokaz da je zatražena informacija, a ne bilo koja druga informacija, obuhvaćena prethodnim i kaznenim postupkom.

Nakon provedenog žalbenog postupka Povjerenik za informiranje o žalbi donosi rješenje protiv kojeg i tijelo javne vlasti i žalitelj mogu pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

U praksi Povjerenika za informiranje mogu se pronaći slučajevi u kojima tijela javne vlasti nisu ispravno primijenila ovo zakonsko ograničenje, kao što su slučajevi u sljedećim rješenjima: KLASA: UP/II-008-07/17-01/587 od 9. ožujka 2018., KLASA: UP/II-008-07/19-01/415 od 1. listopada 2019., KLASA: UP/II-008-07/19-01/784 od 4. prosinca 2019. i KLASA: UP/II-008-07/22-01/912 od 26. rujna 2022.

Za razliku od tih slučajeva, tijelima javne vlasti kao dobri primjeri iz prakse tijela javne vlasti mogu poslužiti sljedeća rješenja Povjerenika za informiranje: KLASA: UP/II-008-07/16-01/665 od 20. siječnja 2017., KLASA: UP/II-008-07/20-01/1114 od 13. listopada 2020., KLASA: UP/II-008-07/21-01/215 od 27. srpnja 2021. i KLASA: UP/II-008-07/22-01/839 od 22. kolovoza 2022.

Praksa Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske dostupna je na Tražilici odluka i mišljenja (TOM) Povjerenika za informiranje na poveznici <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>, među kojima se nalaze i primjeri iz prakse koji se odnose na članak 15. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama.

U svrhu pravilne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama upućuju se tijela javne vlasti da se rukovode odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o općem upravnom postupku, posebnih propisa te uputama i objašnjenjima utvrđenim ovom smjernicom.



