

Pristup novinara informacijama javnog sektora

*Alen Rajko**

UDK 342.736:007(497.5)
35.071.3(497.5)

Stručni rad / professional paper
Prilijeno / received: 26. 10. 2011.
Prihvaćeno / accepted: 11. 5. 2012.

Poseban pravni položaj novinara kod pristupa informacijama javnog sektora u okviru hrvatskog zakonodavstva analizira se na razini ustavnih i konvencijskih odredba te relevantnih odredba zakonske razine. Raščlanjeni su i modaliteti pravne zaštite novinara kao korisnika prava na informaciju, kao i tipični primjeri situacija u kojima je, prilikom odlučivanja o (ne)dostupnosti pojedine informacije novinaru, potrebno uzeti u obzir i odredbe specijalnog zakonodavstva.

Ključne riječi: novinari, mediji, pravo na informaciju, pristup informacijama javnog sektora, zaštita osobnih podataka

1. Uvod

Među korisnicima prava na informaciju jesu i novinari. Međutim, za razliku od većine drugih korisnika, novinari su profesionalni tražitelji informacije, a pristup informacijama nezaobilazan je dio ostvarivanja posebne

* Dr. sc. Alen Rajko, predsjednik Upravnog suda u Rijeci (president of the Administrative Court, Rijeka, Croatia, e-mail: Alen.Rajko@usri.pravosudje.hr)

društvene uloge medija. Tu posebnost na različite je načine »prepoznao« i hrvatski pravni poredak. U praksi, novinari se često koriste različitim neformalnim metodama dolaska do željene informacije, što im omogućuje jednostavniji i brži pristup. Ipak, za zbiljski položaj novinara svakako je važna i formalna regulacija njihova položaja kao tražitelja informacija javnog sektora.

U ovom radu sistematiziraju se posebnosti hrvatske legislative na području (ne)dostupnosti informacija javnog sektora koje slijede iz posebnoga pravnog položaja novinara.¹

2. Ustavnopravni i konvencijski okvir

Ustavom Republike Hrvatske² zajamčeno je pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji (čl. 38/3.), opće pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti (čl. 38/4.), kao i sigurnost i tajnost osobnih podataka (čl. 37.).³

¹ Općenito, (ne)dostupnost informacija javnog sektora u Hrvatskoj uređena je nizom propisa, međusobno ne uvijek usklađenih. Za detaljniji pregled materije v. npr. Rajko, 2011a. U radu se koriste kratice ZPPI – Zakon o pravu na pristup informacijama, ZM – Zakon o medijima, ZZOP – Zakon o zaštiti osobnih podataka, ZUP – Zakon o općem upravnom postupku, Kodeks – Kodeks časti hrvatskih novinara, AZOP – Agencija za zaštitu osobnih podataka. O AZOP-u v. osobito čl. 27.–35. ZZOP-a, čl. 17.a ZPPI-a te čl. 21. Zakona o izmjenama i dopunama ZPPI-a (NN 77/11).

² Numeracija članka Ustava navodi se prema Izvješću Ustavnog suda br. U-X-1435/2011 od 23. ožujka 2011., www.usud.hr

³ Čl. 37.:

- (1) Svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom.
- (2) Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi.
- (3) Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja.

Čl. 38.:

- (1) Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.
- (2) Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja.
- (3) Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.

Ustavna prava na sigurnost i tajnost osobnih podataka odnosno na pristup informacijama javnog sektora te na pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji prava su jednakog ranga. Stoga je prilikom interpretacije i primjene navedenih norma potrebno imati u vidu posve različitu polaznu regulacijsku perspektivu tih ustavnih prava: informacije javnog sektora presumirano su dostupne, dok su osobni podaci presumirano nedostupni. Ograničenja od navedenih prava negativno se enumeriraju zakonom, u okviru ustavnih pretpostavka za njihova ograničenja. Pravo na pristup informacijama javnog sektora primjer je pozitivnog prava, dok se pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji te pravo na zaštitu osobnih podataka javljaju i kao pozitivna i kao negativna prava.⁴

U kojoj su relaciji odredbe čl. 38/3. i 38/4. Ustava? U dijelu koji se odnosi na slobodu izvještavanja, norma čl. 38/3. sadržajno je šira od prava na pristup informacijama. Međutim, ni odredbe o pravu na pristup informacijama, sadržane u objema normama, ne treba poimati kao podvostručenje, već specijalna norma o pristupu novinara informacijama (38/3.) podrazumijeva prvenstveno:

1. jamstvo dano novinarima s ciljem jačanja njihova položaja kao posrednika u obavještavanju javnosti (Smerdel, 2007),
2. priznavanje posebnog položaja novinara u demokratskom društvu,
3. ustavni temelj za posebnu (dodatnu) regulaciju prava pristupa novinara informacijama, i to ne nužno samo informacijama javnog sektora.⁵

Osim toga, Ustavom su uređena i sljedeća informacijski relevantna područja: jamstvo poštovanja i pravne zaštite osobnoga i obiteljskog života,

(4) Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

(5) Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo.

Nova odredba čl. 38/4. (opće pravo na pristup informacijama javnog sektora) uvrštena je Promjenom Ustava (NN 76/10). Opširnije o toj intervenciji u ustavni tekst v. npr. u: Rajko, 2010.

⁴ Negativna prava usmjerena su na zaštitu privatne sfere pojedinca od djelovanja državnih vlasti, dok pozitivna prava znače dužnost države da pojedincima osigura određenu sigurnost ili ostvarivanje određenih interesa (Smerdel, Sokol, 2006: 105).

⁵ Tu dodatnu regulaciju položaja novinara ne treba interpretirati kao narušavanje jednakopravnog tretmana novinara i ostalih korisnika prava na pristup informacijama javnog sektora.

dostojanstva, ugleda i časti (čl. 35.); jamstvo tajnosti dopisivanja i svih drugih oblika općenja (čl. 36.); zabrana i kažnjivost svakog pozivanja ili poticanja na rat ili uporabu nasilja, na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju ili bilo koji oblik nesnošljivosti (čl. 39.); jamstvo slobode javnog očitovanja vjere ili drugog uvjerenja (čl. 40.); pravo na predstavku (čl. 46.); jamstvo slobode znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 68.); javnost sjednica Hrvatskog sabora (čl. 84.) i sudskih rasprava (kao i razloge za isključenje javnosti – čl. 117.); objavljivanje zakona i drugih propisa državnih tijela (čl. 90.). Opće pretpostavke za ograničenje sloboda i prava regulirane su u čl. 16. Međutim, osim s informacijskim pravima, potrebno je upozoriti i na relevantne poveznice s pravom na pravično (pošteno) suđenje (čl. 29. Ustava), posebice s materijom prava na sudjelovanje u postupku, javnosti postupka te uvida u spise.

Do kraja rada šestog saziva Hrvatskog sabora Hrvatska još uvijek nije pristupila Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (Council of Europe Convention on Access to Official Documents), koja je za potpisivanje otvorena od 18. lipnja 2009. Eventualnim ratificiranjem Konvencije na nadzakonskoj bi razini bili zajamčeni standardi prava na pristup informacijama.⁶

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izrije-
kom ne normira pravo na pristup informacijama, ali je Europski sud za
ljudska prava u pojedinim predmetima pristup informacijama tretirao u
okviru prava na slobodu izražavanja (čl. 10. Konvencije),⁷ kao i vezano
uz odredbe čl. 3. (zabrana mučenja, nečovječnoga ili ponižavajućeg po-
stupanja ili kazne), čl. 6. (pravo na pravično suđenje) i čl. 8. (pravo na

⁶ Odredbe ZPPI-a u bitnome korespondiraju s odredbama Konvencije.

⁷ U okviru novije prakse Suda v. presudu u slučaju *Tarasag a Szabadsagjogokert protiv Mađarske*, No. 37374/05 od 14. travnja 2009. Po ulasku u EU u Hrvatskoj će se primjenjivati čl. 42. Povelje temeljnih prava (The Charter of Fundamental Rights), prema kojem svaki državljanin Unije te svaka fizička ili pravna osoba s prebivalištem ili registriranim uredom u državi članici ima pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. O javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta i Vijeća v. i Uredbu br. 1049/2011 Europskog parlamenta i Vijeća (Regulation EC No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council) od 30. svibnja 2001. U okviru komparacije nacionalnih zakonodavstava i prakse na području prava na informaciju, u prigodi obilježavanja Međunarodnog dana prava znati, 28. rujna 2011., Access Info Europe (Madrid) i Centre for Law and Democracy (Halifax, Kanada) objavili su rezultate dvaju istraživanja, prema kojima je Hrvatska na području legislative zauzela šesto mjesto (među 89 analiziranih zakonodavstava), a na području provedbe odredba o pristupu informacijama 11. mjesto (među 80 zemalja obuhvaćenih istraživanjem). <http://www.access-info.org/en/rti-rating/201-rti-rating>; http://www.access-info.org/documents/6QC/6QC_Report_Publication_version_September_2011.pdf

poštovanje privatnoga i obiteljskog života) Europske konvencije. Pored toga, Europski sud za ljudska prava u više je navrata isticao posebnu ulogu novinara u demokratskom društvu.⁸ Hrvatska je stranka Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka (1981.).

3. Novinar kao korisnik prava na informaciju

Novinar je, kao i svaka druga domaća ili strana fizička ili pravna osoba, legitimiran kao »obični« korisnik prava na informaciju (v. čl. 3. t. 1. ZPPI-a).⁹ Osim toga, novinar se može javiti kao osoba legitimirana za pristup informacijama prema posebnim propisima, kada se na pristup informacijama javnog sektora ne primjenjuju odredbe ZPPI-a (v. čl. 1/3. ZPPI-a).

3.1. Pristup informacijama prema ZPPI-u

Prema odredbama ZPPI-a, pravo na pristup informacijama ostvaruje se na dva glavna načina:

- 1) pristupom pojedinoj informaciji na temelju pojedinačnog zahtjeva korisnika, u okviru upravnog postupka,
- 2) tzv. aktivnim mjerama tijela javne vlasti – samoinicijativnim objavljivanjem pojedinih skupina informacija.

3.1.1. Pristup informacijama na temelju zahtjeva novinara

Postupak pristupa informacijama uređen je u odredbama čl. 10/2. i 10/3. te čl. 11.–19. ZPPI-a.

Kod pristupa informacijama na temelju pojedinačnog zahtjeva, poseban položaj novinara u odnosu prema drugim korisnicima prava na informaciju do izražaja dolazi prilikom provedbe testa javnog interesa i testa

⁸ Primjerice, jake povlastice (kao i posebne dužnosti) medija potrebne su da bi im omogućile obavljanje njihove dvostruke uloge: »opskrbljivača informacijama« i »javnog psa čuvara« (ESLJP, *Lingens protiv Austrije*, Series A, no. 103, presuda od 8. srpnja 1986.).

⁹ Tijelo javne vlasti definirano je u čl. 3. t. 2. ZPPI-a.

razmjernosti (proporcionalnosti),¹⁰ koji se provode prilikom utvrđivanja postojanja neke od pretpostavka za ograničenje prava pristupa iz čl. 8/1. i 8/2. ZPPI-a.¹¹

U pravilu, rezultat testa javnog interesa bit će češće »pozitivan« za zahtjeve novinara negoli za zahtjeve ostalih korisnika, jer su upravo novinari glavni posrednici informacija javnosti, što je ujedno zakonom utvrđena svrha njihova djelovanja (v. formulaciju čl. 8/4. ZPPI-a).

Stoga je tijelo javne vlasti, pri odlučivanju o zahtjevu novinara za pristup informaciji, pri provedbi testova interesa javnosti i razmjernosti dužno u

¹⁰ Ti testovi uređeni su u čl. 8/4. ZPPI-a.

Čl. 8. ZPPI-a, kojim su propisane iznimke/ograničenja prava na pristup informaciji, glasi:

- (1) Tijela javne vlasti uskratit će pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti sukladno zakonu i/ili općem aktu donesenom na temelju zakona kojim se propisuje tajnost podataka ili je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.
- (2) Tijela javne vlasti uskratit će pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje:
 - 1) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vodenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne,
 - 2) onemogućilo rad tijela koja vrše upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti,
 - 3) povrijedilo pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka autora ili vlasnika.
- (3) Tijela javne vlasti uskratit će pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka.
- (4) Iznimno, tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu omogućit će pristup informaciji iz stavka 1. i 2. ovoga članka, ako je takvo postupanje u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji treba postići.
- (5) Informacije kojima se uskraćuje pravo na pristup iz razloga navedenih u stavku 2. točki 3. ovoga članka postaju dostupne javnosti kad to odredi onaj kome bi objavljivanjem informacija mogla biti uzrokovana šteta, ali najduže u roku od 20 godina od dana kad je informacija nastala, osim ako zakonom ili drugim propisom nije određen duži rok.
- (6) Ako tražena informacija sadrži i podatak klasificiran stupnjem tajnosti, neklasificirani dijelovi informacije učinit će se dostupnim.
- (7) Tražene informacije su dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi navedeni u ovom članku prema kojima tijelo javne vlasti uskraćuje pravo na pristup informaciji.

¹¹ Te testove tijelo javne vlasti dužno je provesti po službenoj dužnosti, neovisno o eventualnom zahtjevu podnositelja.

svakome konkretnom slučaju ocijeniti i utjecaj specijalnih norma o položaju novinara. Testovi se ne provode u pogledu pristupa informacijama koje se tiču postupaka koje vode nadležna tijela u predistražnim i istražnim radnjama za vrijeme trajanja tih postupaka (čl. 8/3. nije obuhvaćen normom čl. 8/4. ZPPI-a).

3.1.2. *Pristup informacijama ostvarivanjem aktivnih mjera tijela javne vlasti*

Aktivne mjere propisane su odredbama ZPPI-a koje se odnose na:

1. katalog informacija (čl. 4/2. i 4/3.),
2. načine ostvarivanja prava na pristup informacijama (čl. 10/1. t. 1.),
3. samoinicijativno objavljivanje informacija (čl. 20.),
4. javnost rada (čl. 21.),
5. upoznavanju javnosti o službeniku za informiranje i načinu njegova rada (čl. 22/2. ZPPI-a).

Aktivne mjere tijela javne vlasti obuhvaćaju, dakle, dvije glavne skupine obveznih mjera:

1. samoinicijativno objavljivanje pojedinih informacija, neovisno o zahtjevima korisnika prava na informaciju,
2. javnost rada tijela javne vlasti, što se prije svega odnosi na javnost sastanaka, čime se ostvaruje javnost donošenja odluka i rasprave o njima.

Pravne izvore kojima su propisane aktivne mjere tijela javne vlasti može se sistematizirati na sljedeći način:

- a) opći minimum, propisan navedenim odredbama ZPPI-a,
- b) odredbe posebnih (sektorskih) zakona, kojima se uređuje obavljanje djelatnosti pojedinih tijela javne vlasti,¹²
- c) autonomni akti pojedinog tijela (statut i drugi opći akti, kao i procedure postupanja), koji sadržavaju odredbe o aktivnim mjerama.¹³

¹² V. npr. čl. 56. te čl. 60.–63. Zakona o ustanovama.

¹³ Autonomnim aktima tijela javne vlasti može biti uveden dodatni standard aktivnih mjera. Međutim, autonomnim aktima ne mogu biti derogirane zakonske odredbe kojima su pojedine informacije određene (ne)dostupnima.

Osim što su novinari u praksi najčešći adresati norma kojima je regulirana javnost sastanaka, nema zapreke (dapače, poželjno je) da tijela javne vlasti u okviru svojih aktivnih mjera uvode i mjere kojima se olakšava obavljanje javne funkcije novinara.

3.2. Pristup informacijama prema drugim propisima

ZPPI je supsidijarni propis u pogledu pristupa informacijama javnog sektora (v. čl. 1/3.). Kada se na pristup pojedinoj informaciji primjenjuje drugi, specijalni zakon, prilikom utvrđivanja je li novinar legitimiran za pristup u konkretnom slučaju u obzir je – kao i kod testova iz čl. 8/4. ZPPI-a – potrebno uzeti specijalne norme o djelovanju novinara, osobito norme o njihovoj funkciji te pravima i obvezama.

To je potrebno učiniti, primjerice, prilikom odlučivanja:

- o primjeni testa interesa javnosti iz čl. 16. Zakona o tajnosti podataka¹⁴ (NN 79/07),
- o postojanju pravnog interesa za uvid u spis predmeta upravnog postupka, propisanog u čl. 84. ZUP-a,
- o odobrenju za korištenje javnoga arhivskog gradiva, prema čl. 25. Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09).

3.3. Posebna regulacija prava i obveza novinara

ZM uređuje: a) pojam javne informacije (čl. 2/13.), b) pojam privatnosti (čl. 2/16.), c) jamstvo, definicija i ograničenja slobode medija (čl. 3.), d) dostupnost javnim informacijama (čl. 6.),¹⁵ e) zaštitu privatnosti (čl. 7.), ograničenu u odnosu prema javnim osobama (u slučajevima koji su u vezi s javnom službom/dužnošću) te u odnosu prema osobama koje same privlače pozornost javnosti, f) test javnog interesa pri povredbi privatnosti (čl. 8.), g) obveze poštovanja privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti gra-

¹⁴ I dalje su na snazi odredbe čl. 16. Zakona o tajnosti podataka koje dovode do više prijedora, prije svega procesnih. Rajko, 2007.

¹⁵ V. i prekršaj iz čl. 61/1. t. 1. ZM-a.

dana, kao i posebnu zaštitu djece te svjedoka i oštećenika kaznenih djela (čl. 16.),¹⁶ h) zaštitu izvora informacije¹⁷ (čl. 30.).

Vežano uz norme sadržane u čl. 6. ZM-a,¹⁸ vrijedi istaknuti:

- odredbe st. 1. i 3. impliciraju i aktivne mjere javnog sektora,

¹⁶ V. i prekršaj iz čl. 61/1. t. 5. ZM-a.

¹⁷ Zaštita izvora informacije zbiljski olakšava pristup novinara informaciji. Riječ je o funkcionalnoj povlastici novinara. Ta se povlastica, međutim, ne proteže i na sam izvor informacije: odredbe čl. 30. ZM-a ne ekskulpiraju izvor ako je informaciju novinaru odao protupravno. Dodatno napominjemo da odredbe o zaštiti tzv. zviždača, »razasute« u nizu posebnih zakona, u pravilu ne štite obraćanje »zviždača« novinarima – v. npr. čl. 109. st. 3. Zakona o radu, čl. 14.a Zakona o državnim službenicima, čl. 32. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, čl. 25. Zakona o zaštiti tajnosti podataka (Zakon se i dalje primjenjuje na poslovnu i profesionalnu tajnu), čl. 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, čl. 204. i čl. 205. Zakona o kaznenom postupku.

¹⁸ Čl. 6.:

- (1) U cilju objave informacija putem medija tijela izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti te tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i ostale pravne i fizičke osobe koje obavljaju javnu službu i/ili dužnost dužni su davati točne, potpune i pravovremene informacije o pitanjima iz svog djelokruga.
- (2) Informacije u posjedu osoba iz stavka 1. ovoga članka dostupne su novinarima pod jednakim uvjetima.
- (3) Čelnik tijela ili pravne osobe iz stavka 1. ovoga članka dužan je sukladno zakonu urediti način davanja informacija za javnost te odrediti osobu koja osigurava dostupnost javnim informacijama sukladno ovom i posebnom zakonu.
- (4) Čelnik tijela ili osobe iz stavka 1. ovoga članka i osoba iz stavka 3. ovoga članka dužna je u primjerenom roku dati novinarima zatražene informacije, te odgovoriti za točnost danih informacija.
- (5) Osoba iz stavka 3. ovoga članka može uskratiti davanje informacije kada:
 - a. su tražene informacije radi zaštite javnog interesa na propisan način određene kao državna ili vojna tajna,
 - b. bi objavljivanje predstavljalo povredu tajnosti osobnih podataka sukladno zakonu, osim ako se njihovom objavom može spriječiti izvršenje teže kaznenog djela ili spriječiti neposredna opasnost za život ljudi i njihovu imovinu.
- (6) U slučaju iz stavka 5. ovoga članka odgovorna osoba mora pisano obrazložiti razloge uskrate informacije u roku od tri radna dana od dana zaprimanja pisanog zahtjeva.
- (7) U slučaju uskraćivanja javne informacije novinar ima pravo podnijeti tužbu zbog nezakonite radnje nadležnom sudu. O tužbi nadležni sud odlučuje u hitnom postupku po posebnom zakonu, tijekom kojega će preispitati razloge za uskraćivanje javne informacije. Ako sud utvrdi da ne postoji razlog za uskratiti informacije propisan ovim Zakonom, ukinut će odluku o uskratiti informacije i naložiti davanje tražene informacije.

- u st. 2. normirano je načelo jednakosti novinara u dostupnosti informacija javnog sektora,
- osoba iz st. 3. i 4. može, ali ne mora biti službenik za informiranje iz ZPPI-a,¹⁹
- odredba st. 5. referira se na vrste tajni koje od stupanja na snagu Zakona o tajnosti podataka više ne postoje, pa smatramo da je tu odredbu potrebno tumačiti tako da obuhvaća klasificirane podatke, u smislu Zakona o tajnosti podataka,
- st. 7.: prestankom važenja prethodnog Zakona o upravnim sporovima (ZUS)²⁰ – 1. siječnja 2012. prestaje postojati i institut tužbe zbog nezakonite radnje, na koju se referira ova odredba ZM-a.²¹

Kodeks regulira:

- a) pravo zaštite izvora informacije, uz odgovornost novinara za objavljeni podatak (t. 5.),
- b) pravo istraživanja činjenica od javnog interesa, pravo pristupa svim s njima povezanim informacijama, pretpostavke za plaćanje za dobivanje informacije (t. 7.),
- c) zabranu metoda prikupljanja informacija protivnima Kodeksu te iznimke od te zabrane (t. 9.),
- d) poštovanje zakonskih odredba o tajnosti podataka, osim ako je to ograničenje zlorabljeno radi sprečavanja informacije od iznimnoga javnog interesa (t. 10.),
- e) pretpostavke za navođenje posebno osjetljivih osobnih podataka (t. 13.),
- f) zaštitu čovjekove intime i poštovanje prava na privatnost, osim kada je to opravdano iznimnim javnim interesom (t. 14.),
- g) posebnu pozornost, obazrivost i odgovornost pri izvještavanju o samoubojstvima, nesrećama, osobnim tragedijama, bolestima, smrtnim slučajevima i nasilnim djelima (t. 15. i 16.),

¹⁹ Ponekad navedene poslove obavlja glasnogovornik – njegovu funkciju (svakodnevno, često neformalno komuniciranje s medijima) ne treba poistovjećivati s funkcijom službenika za informiranje (vođenje upravnog postupka i druge formalne mjere propisane odredbama ZPPI-a).

²⁰ V. čl. 91. i 92. novog ZUS-a.

²¹ U pogledu »opće supsidijarne zaštite« v. čl. 156. ZUP-a, u kojem je uređena zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela. Nakon iscrpljivanja postupka iz čl. 156., vezano za čl. 122. ZUP-a, sudska zaštita osigurana je u okviru upravnog spora.

- h) ograničenja u prilogama o sudskim postupcima (t. 17.),
- i) posebnu zaštitu djece i maloljetnika (t. 19. i 20.).

Te norme specijalne regulacije važne su, primjerice, za provedbu testova javnog interesa i razmjernosti u postupcima povodom zahtjeva za pristup informacijama odnosno pri utvrđivanju osnovanosti zahtjeva za pristup osobnim podacima.

4. Pristup novinara osobnim podacima u posjedu javnog sektora

Dio informacija javnog sektora sadržava osobne podatke.²² Već je istaknut bitno drukčiji pravni položaj osobnih podataka, koji su presumirano nedostupni. Na pristup osobnim podacima u posjedu javnog sektora ne primjenjuju se odredbe ZPPI-a, već norme ZZOP-a (Rajko, 2011) odnosno eventualnoga posebnog zakona koji se primjenjuje u odnosnom slučaju. Kad se primjenjuje ZPPI, novinar se javlja kao drugi korisnik osobnih podataka (»treća osoba«) iz čl. 11. ZZOP-a.²³

Kod primjene potrebno je uzeti u obzir da je, prema čl. 1/2. ZZOP-a, svrha zaštite osobnih podataka zaštita privatnog života i ostalih ljudskih prava i temeljnih sloboda u prikupljanju, obradi i korištenju osobnih poda-

²² Osobni podatak definiran je u čl. 2. st. 1. t. 1. ZZOP-a.

²³ Čl. 11. ZZOP-a:

- (1) Voditelj zbirke osobnih podataka ovlašten je osobne podatke dati na korištenje drugim korisnicima na temelju pisanog zahtjeva korisnika ako je to potrebno radi obavljanja poslova u okviru zakonom utvrđene djelatnosti korisnika.
- (2) Pisani zahtjev mora sadržavati svrhu i pravni temelj za korištenje osobnih podataka te vrstu osobnih podataka koji se traže.
- (3) Zabranjeno je davanje osobnih podataka na korištenje drugim korisnicima za čiju obradu, odnosno korištenje nisu ovlašteni prema odredbama članka 7. i članka 8. stavka 2. ovoga Zakona te ako je svrha za koju se osobni podaci traže na korištenje suprotna odredbi članka 6. stavka 2. i 3. ovoga Zakona.
- (4) Osobni podaci obrađeni u znanstvenoistraživačke i statističke svrhe ne smiju omogućiiti identifikaciju osobe na koju se osobni podaci odnose.
- (5) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka, voditelj zbirke osobnih podataka vodi posebnu evidenciju o osobnim podacima koji su dani na korištenje, korisniku osobnih podataka i svrši za koju su osobni podaci dani.

U čl. 6. regulirano je načelo svrhovitosti obrade osobnih podataka. U čl. 7. propisane su pretpostavke za obradu osobnih podataka, dok se čl. 8. odnosi na obradu posebnih kategorija osobnih podataka. Odredbom čl. 7/1. podst. 7. uvrštenom novelom iz 2011. propisana je provedba testa prevladavajućeg interesa zaštite temeljnih prava i sloboda ispitanika.

taka. Objavljivanje osobnih podataka smatra se jednim od oblika njihove obrade (čl. 2/1. t. 2.).

Razmatrajući pisani zahtjev novinara za pristup osobnom podatku primjenom čl. 11. ZZOP-a, voditelj zbirke osobnih podataka dužan je, pored provjere formalne ispravnosti zahtjeva analizom relevantnih odredba medijskoga i drugih grana prava, utvrditi je li u konkretnom slučaju:

1. pristup podatku potreban za obavljanje poslova u okviru zakonom utvrđene djelatnosti novinara,
2. ispunjena neka od pretpostavka za korištenje osobnog podatka iz čl. 7. ZZOP-a (uzevši pritom u obzir i test pretežnosti interesa iz čl. 7/1. podst. 7. ZZOP-a) odnosno čl. 8/2. ZZOP-a,
3. svrha za koju se osobni podatak traži sukladna odredbama čl. 6/2. i 6/3. ZZOP-a.²⁴

5. Pravna zaštita novinara

Oblici zaštite prava novinara na pristup informacijama javnog sektora vide se iz tablice:

Propis koji se primjenjuje	Upravna ili druga zaštita koja prethodi sudskoj	Sudska zaštita
ZPPI – pojedinačni zahtjev za pristup informaciji	– o žalbi protiv rješenja o odbijanju zahtjeva odlučuje AZOP (ZPPI) – kad nije doneseno rješenje, nego obavijest: čl. 156. ZUP-a – upravna inspekcija ²⁵ – opće nadzorne ovlasti AZOP-a (ZPPI)	upravni spor

²⁴ Proces utvrđivanja osnovanosti zahtjeva za pristup osobnom podatku na temelju čl. 11. u praksi može imati, primjerice, ove faze (nakon provjere formalne ispravnosti zahtjeva, prije svega pisane forme i poziva na odgovarajući pravni temelj): (1) traži li novinar informaciju (osobni podatak) u okviru obavljanja svoje zakonom definirane funkcije te je li riječ o zakonom definiranoj javnoj informaciji (v. čl. 2/13. i čl. 3. ZM-a); (2) je li riječ o osobnom podatku koji je u nekom od režima ograničenog prava na zaštitu privatnosti (v. čl. 2/16., čl. 7. i čl. 8. ZM-a, neizravno i čl. 1/2. ZZOP-a); (3) je li riječ o osobnom podatku za koji su novinari podvrgnuti dodatnim ograničenjima (v. čl. 16. ZM-a te relevantne odredbe Kodeksa); (4) može li se zahtjev podvesti pod neku od pretpostavka za obradu osobnih podataka iz čl. 7. odnosno čl. 8/2. ZZOP-a; (5) je li pristup traženome osobnom podatku suprotan načelu svhovitosti te, ako nije, koji je najmanji opseg dostupnosti osobnog podatka kojim to načelo može biti ostvareno (čl. 6/1. i 6/2. ZZOP-a).

²⁵ V. Zakon o upravnoj inspekciji, posebice čl. 13/2.

ZPPI – aktivne mjere tijela javne vlasti ²⁶	– čl. 156. ZUP-a – upravna inspekcija – opće nadzorne ovlasti AZOP-a (ZPPI)	upravni spor
ZM	– v. analizu čl. 6. ZM-a	
ZZOP	– o zahtjevu za zaštitu prava odlučuje AZOP (ZZOP) – opće nadzorne ovlasti AZOP-a (ZZOP-a)	upravni spor
Drugi posebni zakon (u pogledu pojedinačnog pristupa i/ili aktivnih mjera)	– prema odredbama tog zakona	

6. Zaključak

Pravo na pristup informacijama javnog sektora koje pripada svim korisnicima tog prava pripada i novinarima. Osim toga, novinari u obavljanju svoje funkcije u pogledu pristupa informacijama javnog sektora imaju dodatno regulirani, poseban pravni položaj. Taj posebni položaj svoje utemeljenje, ali i svoja ograničenja, ima u ustavnim, konvencijskim i zakonskim odredbama analiziranim u ovom radu. Dužni su ga uzimati u obzir primjenjivači pravnih norma na području dostupnosti informacija. Specijalni status novinara najvećim je dijelom ureden odredbama ZM-a, bilo da se te odredbe primjenjuju izravno ili služe prilikom utvrđivanja jesu li ispunjene pretpostavku za primjenu norme drugog propisa.²⁷

Kodeks je, pak, autonomni akt Hrvatskoga novinarskog društva, koji ne obvezuje adresate izvan Društva. Međutim, odredbe Kodeksa također mogu poslužiti kao orijentir prilikom utvrđivanja treba li u pojedinom slučaju novinaru omogućiti pristup informaciji.

To je osobito potrebno primijeniti kod:

²⁶ Tu je u pravilu riječ o zaštiti od nepoduzimanja propisanih aktivnih mjera.

²⁷ S obzirom na to da je Kodeks znatnim dijelom samoograničavajući akt, njegove odredbe mogu napose biti korisne kad upućuju na to da bi pojedini zahtjev za pristup informaciji bio usmjeren na cilj protivan odredbama Kodeksa. Primjerice, Kodeksom propisana obveza posebne pozornosti, obazrivosti i odgovornosti pri izvještavanju o samoubojstvima, nesrećama, osobnim tragedijama, bolestima, smrtnim slučajevima i nasilnim djelima opravdava stroži režim dostupnosti tih informacija novinarima nego kod, primjerice, informacija o segmentu privatnog života javne osobe za koji postoji izniman javni interes (npr. ponašanje protivno standardima koje ta javna osoba inače proklamira u javnosti).

- provedbe testa javnog interesa i testa razmjernosti, prema čl. 8/4. ZPPI-a,
- provedbe testa javnog interesa, prema čl. 16. Zakona o tajnosti podataka,
- provedbe testa pretežnosti interesa temeljnih prava i sloboda ispitivanja, prema čl. 7/1. podst. 7. ZZOP-a,
- provedbe aktivnih mjera tijela javne vlasti, propisanih odredbama ZPPI-a, posebnih zakona i autonomnih akata,
- utvrđivanja legitimiranosti novinara za pristup pojedinoj informaciji, kada se primjenjuje specijalno zakonodavstvo (npr. procesni zakoni i dr.),
- utvrđivanja legitimiranosti novinara za pristup osobnim podacima, prema čl. 11. i povezanim normama ZZOP-a, odnosno posebnih zakona (tu posebice do izražaja dolazi regulacija medijskog djelovanja vezanog za zaštitu privatnosti).

Nadležni primjenjivač pravnih norma ispunjavanje novinara za pristup pojedinoj informaciji utvrđuje u svakom slučaju posebno.

Literatura

- Rajko, Alen (2007) Neke dvojbe u vezi s primjenom novog Zakona o tajnosti podataka. *Hrvatska javna uprava* 7(3): 553–562
- Rajko, Alen (2010) Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske. *Hrvatska javna uprava* 10(3): 629–649
- Rajko, Alen (2011) Pravo trećih osoba na pristup osobnim podacima u posjedu tijela javne vlasti. *Informator* (59)6000–6001: 2–3
- Rajko, Alen (2011a) *Informacijsko upravno pravo*. Zagreb: TEB
- Smerdel, Branko (2007) Ustavna osnova prava javnosti na informaciju. *Informator* 5527/07: 1–3
- Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (2006) *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu

Pravni izvori

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak, 76/10, 85/10 – pročišćeni tekst

- Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1, 4, 6. i 7. uz Konvenciju, NN – MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekstovi
- Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka i Dodatnog protokola uz Konvenciju za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka u vezi s nadzornim tijelima i međunarodnom razmjenom podataka, NN – MU 4/05
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, NN 105/97, 64/00, 65/09
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06 – Uredba, 77/07 – Uredba, 107/07, 27/08, 49/11
- Zakon o kaznenom postupku, NN 152/08, 76/09, 80/11
- Zakon o medijima, NN 59/04, 84/11
- Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, 144/10, 37/11 – Odluka USRH, 77/11
- Zakon o radu, NN 149/09, 61/11
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, NN 141/06
- Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07
- Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10
- Zakon o upravnim sporovima, NN 53/91, 9/92, 77/92
- Zakon o upravnoj inspekciji, NN 63/08
- Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97 – ispravak, 47/99 – ispravak, 35/08
- Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11
- Zakon o zaštiti tajnosti podataka, NN 108/96
- Kodeks časti hrvatskih novinara, www.hnd.hr/hr/dokumenti (pristupljeno 24. listopada 2011.)
- Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Council of Europe Treaty Series – No. 205
- Regulation EC No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council, OJ L 145/43, 31/05/2001
- The Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C364, 18/12/2000

ACCESS OF JOURNALISTS TO PUBLIC SECTOR INFORMATION

Summary

Journalists are among the users of the right to access public sector information. Unlike most other users, journalists are professional information seekers, and access to information is an indispensable part of the special social role of the media. This particularity has been recognised by the Croatian legislation in various ways. The Constitution of the Republic of Croatia has granted journalists the right to freedom of reporting and to access information (Article 38/3), a general right to access information in the possession of public bodies (Article 38/4), and safety and confidentiality of personal information (Article 37). The presumption is that public sector information is available, while personal information is not. The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not regulate the right to access information explicitly, but the European Court of Human Rights has in various cases treated it within the framework of the right to freedom of expression (Article 10 of the Convention). The journalist is legitimised as a user of the right to access information according to the Law on the Right to Access Information. In addition, the journalist may be authorised to access information according to special regulations. The Media Act has regulated the term public information (Article 2/13), the term privacy (Article 2/16), as well as the term guarantee, definition and limitation of freedom of the media (article 3). It has also regulated the terms: availability of public information (Article 6); protection of privacy (Article 7); test of public interest in cases of privacy breach (Article 8); the term obligatory respect of privacy, dignity, honour and credibility of citizens; the term particular protection of children, witnesses and crime victims (Article 16); and the term protection of information source. There are also the provisions of the Code of Honour of Croatian Journalists. The right of access to personal information in the possession of the public sector is not regulated by the Law on the Right to Access Information, but by the Law on the Protection of Personal Information. Legal protection of journalists and their right to access public sector information depends on the provisions of the law applicable to the particular field. In most cases, court protection is guaranteed in the form of administrative dispute.

Key words: journalists, media, right to information, access to public sector information, protection of personal information