

Zaštita prava na pristup informaciji putem ustavne tužbe

*Alen Rajko**

UDK 351.751

342.565

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 15. 6. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

U čl. 38. Ustava RH zajamčena je sloboda mišljenja i izražavanja misli te je, među inim, zajamčeno i pravo novinara na pristup informaciji. Pitanje dostupnosti podataka sadrži u sebi sukob interesa tajnosti i interesa javnosti: oba su interesa legitimna, ali do koje mjere? Važnost dostupnosti podataka ima nekoliko aspekata: osobni, politički, pravni, profesionalni, medijski, ekonomski. Prema mjerilu (ne)postojanja predmnjeve dostupnosti podataka usporedna zakonodavstva na ovom području mogu se podijeliti u dvije glavne skupine (rad sadrži primjere iz obiju). Slijedom kumulativnih pretpostavki za zaštitu ustavnih prava putem ustavne tužbe, glavna pitanja kojima se rad bavi jesu ova: Je li ustavno pravo na pristup informaciji ograničeno samo na novinare? Protiv kojih je odluka u ostvarivanju prava na pristup informaciji dopuštena ustavna tužba? U kojem je trenu iscrpljen redoviti pravni put? U pogledu prvog pitanja iznijeti su argumenti u prilog obiju koncepcija (prema restriktivnoj, legitimirani su samo novinari, dok su prema široj legitimirani svi građani). Autor smatra da se pri odbijanju pristupa podacima radi o odluci koja se može pobijati ustavnom tužbom. Tri su varijante odgovora na pitanje o iscrpljenome pravnom putu: putem Vijeća za provjeru tajnosti, u okviru postupka određenog za tijelo kojem se stranka obratila te primjenom čl. 66. odnosno 67. Zakona o upravnim sporovima. Zaključno autor iznosi glavne teze rada.

Ključne riječi: pravo na pristup informaciji, ustavna tužba, tajni podaci, pravo znati, sloboda izražavanja

* Mr. sc. Alen Rajko, načelnik Odjela pravnih poslova Policijske uprave primorsko-goranske, Rijeka

1. Uvod

Ustavna tužba instrument je zaštite ustavnih prava i sloboda čovjeka i građanina. U okviru kataloga osobnih i političkih prava određenih Ustavom Republike Hrvatske¹ u čl. 38. zajamčeno je, između ostalog, pravo na slobodu izražavanja misli te pravo novinara na pristup informaciji. Riječ je o ustavnim pravima koja su najneposrednije vezana uz pitanje koje je u središtu našeg interesa u ovom radu - dostupnost podataka. Relacija između dostupnosti podataka i ustavne tužbe uvodi u razmatranje brojna dodatna pravna pitanja, koja opširnije analiziramo u nastavku rada.

Pitanje dostupnosti podataka sadrži sukob interesa. S jedne je strane interes da određeni podaci koje čuva država ostanu tajni (npr. radi zaštite privatnosti, uspješnog vođenja diplomacije, učinkovitosti obrambenih priprema i djelovanja sigurnosnih službi, interesa istrage, zaštite interesa posvojene djece). S druge se strane nalazi interes javnosti za što potpunijom informiranosti (o važnosti dostupnosti podataka opširnije u nastavku rada). Oba su interesa legitimna. Ključno je pitanje, pritom: Do koje mjere?

Pravo na dostupnost podataka, koje izvire iz legitimnih interesa javnosti da ima pristup djelovanju vlade i njezinih službenika kako bi ljudi mogli donositi mudre odluke o tome kako će se njima vladati, u teoriji (napose američkoj) naziva se "pravo znati" (the right to know).² Pravo znati može biti pozitivno i negativno pravo (negativna su prava usmjerena na zaštitu privatne sfere pojedinaca od djelovanja državnih vlasti", dok pozitivna prava "znače dužnost države da pojedincima osigura određenu sigurnost ili ostvarivanje određenih interesa"³). Dostupnost podataka jest i jedna od ključnih komponenti pitanja informativne diskriminacije.

Ustavna tužba regulirana je člancima 28. do 30. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴ (u nastavku teksta: UZUS). Ustavnu tužbu može

¹ NN 8/98 - proc. tekst

² Holsinger, Ralph L., *Media Law*, 2nd ed. (New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto, McGraw-Hill, 1991), 342.

³ Sokol, Smiljko, i Smerdel, Branko, *Ustavno pravo* (Zagreb, Informator, 1995), 65; Negativna prava mogu se definirati i kao "prava nasuprot državi, prava koja nastoje oko zaštite samostalnog prostora egzistencije koji pojedinac uređuje prema vlastitom naohoderju", a pozitivna prava kao ona "koja se realiziraju udjelom pojedinca u uspostavi i funkcioniranju temeljnih ustanova političke zajednice" - *Leksikon temeljnih pojmova politike* (Zagreb, Školska knjiga, 1990), 224.

⁴ NN 13/91.

podnijeti svatko tko smatra da mu je odlukom sudbene ili upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti povrijeđeno jedno od Ustavom utvrđenih sloboda i prava čovjeka i građanina (ustavno pravo). Prije podnošenja ustavne tužbe potrebno je iscrpiti drugi dopušteni pravni put (uključujući upravni spor, odnosno reviziju u parničnome i izvanparničnom postupku, kada su dopušteni)⁵. Rok za podnošenje ustavne tužbe je mjesec dana od primitka osporavane odluke, uz mogućnost povrata u prijašnje stanje (rok za povrat je 15 dana od prestanka razloga koji je prouzročio propuštanje, a najkasnije tri mjeseca nakon propuštanja)⁶.

Sloboda mišljenja i izražavanja misli zajamčena je u čl. 38. Ustava Republike Hrvatske. Pritom je navedeno da sloboda izražavanja misli "obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje ustanova javnog priopćavanja". Zabranjena je cenzura, a zajamčeno pravo na ispravak. Za ovaj rad osobito je važan dio stavka 2. koji glasi: "Novinari imaju pravo na slobodu izražavanja i pristupa informaciji".⁷

Posebni propis za područje medija je Zakon o javnom priopćavanju⁸ (u nastavku teksta: ZJP), koji "pokriva" djelovanje sredstava javnog priopćavanja, novinara "i drugih sudionika u javnome priopćavanju" (čl. 1). Dostupnost izvorima informacije (čl. 5) obuhvaća sljedeće elemente: dostupnost novinarima informacija u posjedu tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti, pravnih osoba koje imaju javne ovlasti te tijela jedinica lokalne samouprave i uprave (tijela javne vlasti) novinarima⁹ pod jednakim uvjetima, "u skladu s propisima

⁵ U vrijeme pisanja ovog rada najavljeno je donošenje novog UZUS-a, a jedan je od prijedloga i iznimna mogućnost pokretanja postupka po ustavnoj tužbi i prije negoli bude iscrpljen pravni put, ako je potpuno razvidno da se pobijanim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava te da bi nepokretanjem postupka za podnositelja ustavne tužbe nastupile teške i nepopravljive posljedice.

⁶ Čl. 52. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (NN 29/94); člancima 51-65. Poslovnika regulirana je zaštita ustavnih prava i sloboda čovjeka i građanina (sadržaj tužbe, odgovorni učinak, postupak odlučivanja, mogućće odluke i njihov sadržaj, dostava odluke, troškovi postupka i dr).

⁷ U slučaju čl. 5. ZJP-a zakonodavac je u minimalnoj mjeri preuzeo dio elemenata iz Preporuke Vijeća Europe o pristupu podacima koje drže javne vlasti (1981): odlučivanje u razumnom roku, obrazloženje razloga odbijanja pristupa podacima te pravni lijek protiv svakog odbijanja - Council of Europe Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Access to Information Held by Public Authorities, tekst Preporuke preuzet je iz: *Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (London: Article 19, The International Centre Against Censorship, 1993), u nastavku teksta: PLP, 303-304.

⁸ NN 83/96.

⁹ Pritom se javlja pitanje definicije novinara, koja se ne nalazi između trinaest pojmova određenih u čl. 2. ZJP-a.

o radu tih tijela"; dužnost davanja informacije u primjerenom roku¹⁰; odbijanje davanja informacije koja je utvrđena državnom ili vojnom tajnom; pisano ili usmeno obrazloženje razloga odbijanja davanja informacije; pravo na žalbu tijelu određenome posebnim zakonom; odgovornost ovlaštene osobe u tijelu javne vlasti za točnost i potpunost danih informacija. Tijelom određenim posebnim zakonom može se smatrati Vijeće za provjeru tajnosti, kao savjetodavno tijelo Hrvatskoga državnog sabora (čl. 29-33. Zakona o zaštiti tajnosti podataka¹¹, u nastavku teksta: ZZTP). Vijeće kod nadležnog tijela javne vlasti provjerava je li određeni podatak utvrđen državnom, vojnom ili službenom tajnom te znači li njegovo objavljivanje kršenje odredaba ZZTP-a. Vijeće odlučuje na zahtjev predstavnika medija ili po vlastitoj odluci. Ostale fizičke i pravne osobe nisu legitimirane za podnošenje zahtjeva. Vijeće izdaje neobvezujuće obavijesti i smjernice.

Prethodno razmatranje uvod je glavnim pitanjima ovog rada, koja analiziramo u nastavku, slijedom kumulativnih pretpostavki za zaštitu ustavnih prava putem ustavne tužbe:

- Je li pravo pristupa informaciji kao ustavno pravo ograničeno samo na novinare ili se radi o ustavnom pravu svih?

- Protiv kojih je odluka u ostvarivanju prava pristupa informaciji dopuštena ustavna tužba?

- U kojem je trenutku iscrpljen pravni put? (Potonja dva pitanja aktualna su bez obzira na odgovor na prvo pitanje.)

Prije toga, kratko ćemo se osvrnuti na važnost prava pristupa podacima uopće te na glavne skupine normiranja tog pitanja u usporednim zakonodavstvima.

¹⁰ Tko novinaru uskrati ili ograniči pristup informaciji, uskrati mu ili ograniči slobodu izvještavanja, ako se ne radi o državnoj, vojnoj ili službenoj tajni, čini kazneno djelo povrede slobode izražavanja misli (čl. 107. Kaznenog zakona, NN 110/97, u nastavku teksta: KZ). Također, ovlaštenoj osobi koja novinaru uskrati informaciju, i tako prekrši čl. 5. st. 2. ZJP-a, za taj je prekršaj zapriječena kazna od 10.000 do 40.000 kuna (čl. 42. st. 1. tč. 1. ZJP-a). Tjednik *Globus* u svom je 440. broju (od 14.5.1999) objavio informaciju da je, primjenom navedene odredbe, zbog uskrate službenih informacija *Glasi Samobora*, s 10.000 kuna kažnjen samoborski gradonačelnik.

¹¹ NN 108/96; "Donošenjem posebnog zakona kojim se na cjelovit i sustavan način regulira problematika zaštite tajnosti podataka popunjena je zakonska praznina koja je postojala na tom području" - Zlatović, Dragan, *Prijemna Zakona o zaštiti tajnosti podataka*, *Informator*, broj 4486/97, 14.

2. Važnost dostupnosti podataka i glavne skupine usporednih zakonodavstava

Važnost dostupnosti - odnosno tajnosti - podataka jest mnogostruka i obuhvaća brojne reperkusije koje možda nisu uvijek uočljive na prvi pogled. Na ovom mjestu ukratko sažimamo aspekte relevantnosti spomenutog pitanja koje smatramo najvažnijima:

- OSOBNI ASPEKT - javlja se na trima glavnim područjima: pristupu podacima o samome sebi ili u vlastitom slučaju, zaštiti privatnosti te u odnosi-ma koje Scheppele¹² naziva individualnom razinom logike tajnosti;
- POLITIČKI ASPEKT - slijedom Holstadovog razmatranja važnosti javnog karaktera službenih dokumenata¹³, možemo zaključiti da za to postoje četiri politička argumenta: nadzor vlasti, legitimnost vlasti, informativna ravnopravnost i upućena rasprava o javnim pitanjima - svim četirima argumen-tima zajedničko je omogućavanje objektivnijeg formiranja političkih prefe-rencija¹⁴; politički aspekt uključuje i pitanje manipulacije, koja u domeni po-litičke komunikacije znači postupak (ili njihov niz) podčinjavanja komunika-cijske procedure, kanala i medija te subjekata određenoj vrsti interesa¹⁵, kao i pitanje odnosa dostupne informacije i političkog odlučivanja¹⁶;
- PRAVNI ASPEKT - na razini pitanja ljudskih prava, sloboda komunicira-nja jedan je od mehanizama zaštite prava na sudjelovanje u konstituiranju po-litičke zajednice¹⁷; k tome, dostupnost podataka (napose putem javnosti ras-prave i prava razgledanja spisa) važno je postupovnopravno pitanje;
- PROFESIONALNI ASPEKT - dostupni podaci nužni su za uspješno obavljanje niza poslova (primjerice, kod sudaca i odvjetnika radi prikupljanja

¹² Sačuvane i podijeljene tajne na individualnoj razini važne su za autonomnost spram drugih, solidarnost s drugima te strategijsko manipuliranje drugima - Scheppele, Kim L., *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), 302-304.

¹³ Javni karakter službenih dokumenata omogućava javnosti da utvrdi kako vlast rješava probleme, omogućava veće povjerenje u vlast, olakšava distribuciju važnih informacija unutar javnosti te omogućuje čvršću osnovu javne diskusije o djelovanju vlasti - Holstad, Sigvar, Sweden, u: Rowat, Donald (ed.), *Administrative Secrecy in Developed Countries* (New York: Columbia University Press, 1979), 29-30.

¹⁴ S tim je aspektom u vezi i pojam političke jednakosti, kao jednako pravo svih punoljetnih građana na po-litičku participaciju - *Leksikon*, 6.

¹⁵ *Ibid.*, 258.

¹⁶ Spomenuti odnos dolazi do izražaja u raznim fazama političkog odlučivanja (inicijativi, definiranju reali-teta, određivanju dnevnih redova, kreiranju alternativa), kao i u pogledu pitanja troškova odlučivanja, realizacije mo-ći te resursa odlučivatelja.

¹⁷ *Leksikon*, 225.

dokaza, kod znanstvenika radi prikupljanja građe; osim toga, u pogledu pitanja da li omogućiti pristup podacima ili ne može doći do zbuđenosti i nesigurnosti unutar redova "čuvara tajni");

- MEDIJSKI ASPEKT - profesionalno objektivno i tržišno uspješno novinarstvo ne može funkcionirati bez dostupnosti točnih, pravodobnih i relevantnih informacija, čiji nedostatak često tjera novinare na oslanjanje na dvojbene izvore (medijski aspekt može se smatrati i podvrstom profesionalnog aspekta);

- EKONOMSKI ASPEKT - na tržištu informacija tajnost je jedan od glavnih elemenata cijene informacije; informacije i njihovo prikrivanje igraju iznimno važnu ulogu u neformalnim kontaktima između države i drugih subjekata, lobiranju, konstituiranju povlaštenih skupina.

Usporedna zakonodavstva mogu se podijeliti u dvije glavne skupine:

1. zakonodavstva s predviđenom predmnevom dostupnosti podataka (najčešće uz negativnu enumeraciju tajnih podataka; npr. Sjedinjene Države, Švedska, Francuska);

2. zakonodavstva bez spomenute predmnjeve (uz različite načine propisivanja dostupnosti odnosno tajnosti podataka; npr. Ujedinjeno Kraljevstvo¹⁸).

Uvodno citirane odredbe Ustava Republike Hrvatske i Zakona o javnom priopćavanju predmnevju dostupnosti izrijeком vezuju samo uz novinare. Prihvati li se takvo stajalište, hrvatsko pravo može se svrstati u prvu skupinu zakonodavstava, uz podvarijantu ograničenosti na novinare.

Tri su glavne varijante tijela kojem se može obratiti stranka kojoj je odbijen zahtjev za pristupom podacima: posebno tijelo (Komisija za pristup upravnim dokumentima u Francuskoj, Vijeće za provjeru tajnosti u Hrvatskoj), sudovi (primjerice - prema američkom Zakonu o slobodi informiranja - savezni okružni sudovi) ili viši hijerarhijski stupanj u okviru tijela koje je odbilo zahtjev (Švedska)¹⁹.

¹⁸ U vrijeme pisanja ovog rada u Ujedinjenom Kraljevstvu u tijeku je rasprava o zakonodavnoj reformi na spomenutom području.

¹⁹ Rajko, Alen, *Tajni podaci: nužnost i(li) informativna diskriminacija?* Magistarski rad na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (1999), 138, 147 i 156.

3. Povreda ustavnih prava

Kod odgovora na pitanje tko može biti subjekt prava na pristup informaciji, u okviru razmatranja ovog rada javljaju se dvije koncepcije: prema prvoj (restriktivnoj) legitimirani su samo novinari, a prema drugoj (široj) svi građani. U nastavku navodimo argumente u prilog objiju koncepcija.

U već citiranom čl. 38. Ustava određeno je što "osobito obuhvaća" sloboda izražavanja misli. Pravo na pristup informaciji izrijeckom je priznato samo novinarima i smješteno u poseban (treći) stavak članka, dok je spomenuto egzemplifikativno određenje slobode izražavanja misli sadržano u drugom stavku. Jezično tumačenje navedenih odredbi navodi, dakle, na zaključak da pravo na pristup informaciji nije dio prava na slobodu izražavanja i da su subjekti prava na pristup informaciji samo novinari.

Argument za veći opseg ustavnih prava novinara može se tražiti i u posebnoj ulozi koju mediji nedvojbeno imaju u demokratskom društvu.²⁰ Navodimo neke od primjera pravno priznatoga posebnog položaja novinara: zaštita izvora informacija, povoljniji kaznenopravni položaj (mogućnost isključenja protupravnosti kaznenih djela protiv časti i ugleda prema čl. 203. KZ-a), radnopravna povlastica (zabrana otkaza ugovora o radu, umanjenja plaće ili izmjenne položaja novinaru koji odbije izvršiti nalog koji se protivi pravilima novinarskog zanimanja i etike), posebne odredbe o isključenju nakladnika od odgovornosti za naknadu štete (čl. 23. ZJP-a). Tako kao argument za restriktivnu koncepciju može poslužiti i sistematsko tumačenje.

U čl. 5. st. 1. ZJP-a određeno je da su informacije u posjedu tijela javne vlasti dostupne novinarima "u skladu s propisima o radu tih tijela". U st. 3. istog članka određeno je da neće biti dana informacija koja je radi zaštite javnih interesa zakonom ili drugim propisom utvrđena državnom ili vojnom tajnom. Stoga držimo da je jedina mogućnost uskraćivanja prava iz čl. 5. st. 1. ZJP-a sadržana u odredbi st. 3. istog članka, bez obzira na eventualna dodatna ograničenja sadržana u "propisima o radu tih tijela".

²⁰ "Mediji artikuliraju javno mnijenje, razjašnjavaju javna pitanja, olakšavaju građanima prosudbu (...) Javna uloga medija je važna i ne može biti ispunjena od državnih vlasti", istaknuo je njemački Savezni ustavni sud u povodu slučaja *Spiegel - Grimm, Dieter i Kirchhof, Paul, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Studienauswahl I* (Tübingen: J. C. B. Mohr, 1993), 134-139.

Slično je i stajalište Europskog suda za ljudska prava: jake povlastice (kao i posebne dužnosti) medija potrebne su kako bi im omogućile obavljanje njihove dvostruke uloge "opskrbljivača informacijama" i "javnog psa čuvara" - *Lingens v. Austria*, Judgment of 8 July 1986, Series A, No. 103, cit. u: *PLP*, 220.

Prema čl. 19. Opće deklaracije o pravima čovjeka²¹ (1948; u nastavku teksta: ODPČ) i čl. 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima²² (1966; u nastavku teksta: MPGPP), pravo na slobodu mišljenja i izražavanja obuhvaća pravo traženja, dobivanja i širenja obavještenja i misli svake vrste. Povežemo li pravo znati s tri glavna elementa prava na slobodu izražavanja, zaključujemo da građanin ne može tražiti informacije ako ne zna za njihovo postojanje, ne može ih dobiti ako mu je onemogućen pristup, a ne može ih ni širiti ako mu je onemogućeno prvo dvoje²³.

Jednaka prava i slobode drugih ljudi te zajednički interesi ljudi u političkoj zajednici zahtijevaju uređivanje granica korištenja slobodama i pravima²⁴. Ustavna prava razrađuju se zakonima, koji moraju osigurati jednaku zaštitu interesa drugih te interese zajednice i države. Svako pravno uređivanje znači sužavanje apstraktno zamišljene apsolutne slobode pojedinca. Politička zajednica stvara se da bi istodobno osigurala sigurnost i slobodu, a jedno od toga može katkad biti na štetu drugoga²⁵. "U prvom redu zakoni, a onda svi niži akti imaju zadatak da ta općenita načela, sadržana u ustavu, dalje razrade i preciziraju. Prema tome, realna i konačna kvaliteta ustava ne ovisi samo o njegovom sadržaju, nego i o sadržaju nižih pravnih akata...U zahtjevu da državni mehanizam ne djeluje samovoljno, nego pravno, u težnji da se ostvari tzv. pravna država ili država zakonitosti, javlja se nužnost da se osigura efikasnost ustava, i to osobito u odnosu na druge zakone"²⁶.

Spomenuto može poslužiti kao uvod u sljedeće pitanje: Je li pravo na pristup informacijama obuhvaćeno i nekom od najviših vrednota ustavnog poretka (čl. 3. Ustava)? Važnost odgovora na to pitanje u okviru našeg razmatranja sastoji se od triju glavnih komponenti. *Prvo*, odredbe o najvišim vrednotama ustavnog poretka služe kao osnovica za tumačenje ostalih ustavnih odredbi, a time i kao uputa zakonodavcu pri razradi pojedinih sloboda i prava. *Drugo*, prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske, te odredbe čine i izravan

²¹ Opću deklaraciju ratificirala je bivša SFRJ (SL 7/71), tekst Opće deklaracije preuzet je iz: Hrženjak, Juraj, *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima, Čovjek i njegove slobode u pravnoj državi* (Zagreb, Informator, 1992), 95-96.

²² Međunarodni pakt ratificirala je bivša SFRJ (SL 7/71), tekst Međunarodnog pakta preuzet je iz: Hrženjak, op. cit., 127-137.

²³ Rajko, op. cit., 24.

²⁴ Prema čl. 16. Ustava RH, slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom, i to u cilju zaštite sloboda i prava drugih ljudi, zaštite pravnog poretka, zaštite javnog morala, zaštite zdravlja.

²⁵ Sokol i Smerdel, op. cit., 72-73.

²⁶ Perić, Berislav, *Struktura prava*, XI. izdanje (Zagreb, Narodne novine, 1990), 150.

ustavni temelj za pružanje zaštite u povodu ustavne tužbe. Treće, odredbe o najvišim vrednotama ukazuje kako zaštita prava čovjeka ovisi o usklađenoj primjeni cjeline ustavnog sustava te kako je neodvojiva od razvitka demokratskih političkih institucija, neovisnog sudstva i, općenito, zahtjeva vladavine prava.²⁷ Između najviših vrednota ustavnog poretka pravo na pristup najjače je vezano uz poštovanje prava čovjeka, u ovom slučaju prava na slobodu izražavanja, prema već spomenutim elementima iz čl. 19. ODPČ i čl. 19. MPGPP. Određena posredna veza postoji s još barem dvjema najvišim vrednotama: slobodom (u ovom slučaju slobodom odlučivanja i biranja, za što je pristup informacijama jedan od preduvjeta²⁸) i jednakošću (iako je pravo znati donekle povezano i s jednakošću mogućnosti te s ekonomskom jednakošću, ovdje je to prvenstveno politička jednakost - osim prava na slobodu mišljenja, radi se i o pravu na jednakost na političku participaciju²⁹).

Kao potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovor, (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda³⁰ (u nastavku teksta: EK) čini dio unutarnjega pravnog poretka Hrvatske, a po pravnoj je snazi iznad zakona. EK određuje pravo na slobodu izražavanja u čl. 10³¹. Tri su temeljna elementa zaštite prava na slobodu izražavanja i informiranja, navodi Goranić³²: pravo na slobodnu komunikaciju poruke, pravo na primanje informacije te pravo na slobodno cirkuliranje nositelja informacije bez obzira na državne granice. Prema Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 428(1970), "postoji i odgovarajuća obveza javnih vlasti da učine dostupnim informacije koje su važne za javni interes u razumnim granicama i obveza masovnih medija da daju potpunu i opću informaciju o javnim pitanjima"³³. Nadalje, iz

²⁷ Sokol i Smerdel, op. cit., 70.

²⁸ Leksikon, 3.

²⁹ Ibid., 6-8.

³⁰ Zakon o potvrđivanju Konvencije i protokola broj 1, 4, 6, 7. i 11. uz Konvenciju (NN Međunarodni ugovori 3/37)

³¹ (1) *Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća pravo na mišljenje i slobodu primanja i širenja informacija i ideja i bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnost radija ili televizije te kinematografsku djelatnost.* (2) *Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, izvjetima, ograničenjima ili kaznama predviđenim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugog, radi sprječavanja odavanja pouzderljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudske vlasti.*

³² Goranić, Ivana, *Praksa Europske komisije i Suda za ljudska prava i zaštita prava na slobodu izražavanja, Vladavina prava*, godina III, broj 2 (1999), 42.

³³ Loc. cit.

Konvencije proizlaze dvije temeljne obveze za državu: pasivna (uzdržati se od restriktivnog djelovanja na slobodu širenja informacija) i aktivna (djelovanje kako bi se osigurao i olakšao slobodan protok informacija). Navedene obveze podudarne su s (uvodno spomenutom) koncepcijom pozitivnih i negativnih prava (pasivna obveza s negativnim, a aktivna s pozitivnim pravima). Prema stajalištu Europskog suda za ljudska prava, iznijetom u slučaju *Leander protiv Švedske*, sloboda primanja informacija prema čl. 10. "... u osnovi zabranjuje vladi da ograniči nekoj osobi primanje informacije koji mu drugi žele ili su možda slobodni mu dati. Članak 10, u uvjetima koji postoje u ovom slučaju³⁴, ne daje pravo pristupa pojedincu podacima o njegovom osobnom položaju, niti stvara obvezu vladi da izruči takve informacije pojedincu".

Iduća razina na kojoj je moguće tražiti temelj za opće pravo na dostupnost podataka jesu odnosi tijela državne uprave i građana. Prema Pusiću³⁵, javnost uprave jedan je od instrumenata u odnosu građana i uprave. Modaliteti za ostvarivanje javnosti uprave jesu javnost funkcioniranja (sjednice, proračun, upravna izvješća, publikacija propisa), sustavni kontakti uprave i građana (savjetovanja i sastanci, diskusije, davanje mišljenja, predstavke, ankete) i sredstva javne komunikacije. Spomenuti je odnos reguliran u čl. 82. Zakona o sustavu državne uprave³⁶ (u nastavku teksta: ZSDU), kojim je, među inim, određeno da su tijela državne uprave dužna:

- građanima i pravnim osobama davati podatke, obavijesti i upute "u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave";
- upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvještavati je o svom radu putem medija "ili na drugi prikladan način" (osim ako bi se time povrijedila dužnost čuvanja službene tajne ili bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba).

Pritom se postavlja pitanje što se smatra "poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave" u slučajevima kada se ne radi o novinarima. Jesu li ti

³⁴ Radilo se o zahtjevu kandidata, kojem je odbijena molba za primitak u državnu službu zbog neudovoljavanja sigurnosnim kriterijima za odnosno mjesto, da mu se omogući uvid u vladin spis o njemu - Gormien, Donna, *Kontakt vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima* (Zagreb, Organizator; Strasbourg, Vijeće Europe, 1996), 97.

³⁵ "Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave." - Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava* (Zagreb, Školska knjiga, 1997), 128-132.

³⁶ NN 75/93, 92/96 i 48/99.

“poslovi” samo predmet u kojem je tražitelj podataka sudionik postupka, odnosno ima zakonom priznati interes? Obuhvaća li to, osim spomenutog, dokumentaciju potrebnu za utemeljenije odlučivanje o projektu koji se nalazi na javnoj raspravi? Mogu li se “poslovima” iz čl. 82. ZSDU smatrati i zahtjevi za dostupnošću podataka koji nisu pod režimom tajnosti, a zahtjev se ne može podvesti pod čl. 80. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku³⁷ (pravo na razgledanje spisa pod uvjetom da se vjerojatnim učini pravni interes za to) - ako tražitelj podataka, primjerice, želi steći sliku o radu tijela javne vlasti? Mislimo da propise o odnosima uprave i građana u dvojbi treba tumačiti u korist građana. Stoga se i ovdje priklanjamo širem shvaćanju navedenih “poslova”. To više uzme li se u obzir i druga citirana obveza uprave iz čl. 82. ZSDU - upoznavanje i izvještavanje javnosti o poslovima iz njezina djelokruga.

Između triju skupina - nositelja političke vlasti, profesionalne uprave i građana - građani su, premda najbrojniji, najslabije organizirani, a stoga i najslabiji dio, upozorava Pusić. Politička je važnost javnosti u tome što tajnost uprave ima loše asocijacije, loše povijesne uspomene³⁸.

Elementi opće zakonske definicije tajne (čl. 2. st. 1. ZZTP-a) isključivo su formalne naravi: “Tajna je podatak koji je zakonom, drugim propisom, općim aktom ili drugim aktom nadležnog tijela donesenim na temelju zakona, određen tajnim”. Osim podatka (koji se definira u st. 2. istoga članka), drugi je element određenje da se radi o tajnom podatku koje je utemeljeno na odgovarajućem propisu. Sadržajni sastojak tajni djelomice je propisan u odredbama ZZTP-a (te na njemu utemeljenih podzakonskih propisa) o pojedinim vrstama tajni i stupnjevima tajnosti. Osim na “nomotehničku komociju”, takvo definiranje ukazuje na još jedan važan činitelj: u odnosima države i građana država ima početnu prednost, jer - ako poštuje uvjet određenosti propisom - praktički bilo koji podatak može proglasiti tajnim. To se osobito odnosi na službene tajne, u čijem definiranju (čl. 12. ZZTP-a) sadržaj tajnih podataka nije određen niti egzemplifikativno, kao kod državne i vojne tajne.

Značenja javnosti - kao organizacijskog načela djelovanja javnih tijela, kao publike te kao sfere komunikacije između pripadnika publike - razumijevaju postojanje dvaju vidova životne djelatnosti pripadnika društva. Prvi vid omo-

³⁷ NN 53/91 i 103/96.

³⁸ “Javnost koja bi omogućavala samo neki apstraktni uvid u rad uprave, a građanima ne bi pružila nikakvu mogućnost da na taj rad utječu, zapravo ne bi bila javnost.” - Pusić, op. cit., 127-129.

gućava djelatnost zadovoljavanja vlastitih i obiteljskih životnih potreba, a drugi osiguranje općih društvenih uvjeta za njezino nesmetano obavljanje. Uobičajene oznake "javne funkcije", "javna vlast" ili "javno tijelo" upućuju na to da politička sfera i njezina tijela trebaju u svome djelovanju biti podređeni iskazanoj volji državljana. Razna institucionalna jamstva javnosti (norme, institucije autonomnog komuniciranja publike, politička prava građana) imaju svrhu omogućiti državljaninu da djeluje kao publika, koja kontrolira državu i određuje njezino djelovanje, a da je pritom država ne ometa³⁹.

Jedan je od mogućih argumenata za ovo razmatranje i različita narav javnog tijela u odnosu prema privatnim osobama. Za privatnu osobu pravna norma može imati samo značaj ograničenja načelno slobodnog djelovanja. Za javno tijelo pravna norma je sam temelj, bez koje tijelo uopće ne može djelovati⁴⁰.

Već spomenuta Preporuka Vijeća Europe o pristupu podacima koje drže javne vlasti sadrži, između ostalog, dvije odredbe koje mogu biti dodatni elementi rasprave o subjektima prava na dostupnost informacija (točke III. i V. Dodatka Preporuci)⁴¹. Prvo, pristup informaciji neće se odbiti na temelju nepostojanja posebnog interesa tražitelja informacije u odnosnoj stvari. Drugo, primjenjivat će se samo ograničenja potrebna u demokratskom društvu radi zaštite legitimnih javnih interesa (poput nacionalne i javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje, prevencije zločina, zaštite podataka primljenih u povjerenju).

Prihvati li se stajalište o ograničenosti prava na dostupnost informacije samo na novinare, javlja se još nekoliko pitanja. Novinarima najčešće nisu potrebni pravni instrumenti da bi došli do određene informacije. Oni će se za to koristiti svojim izvorima, javnim pritiskom ili nekim drugim neformalnim sredstvom, jer je dugotrajnost i kompliciranost pravnog puta u suprotnosti s medijskim imperativom brzine i aktualnosti. Građani se, pak, nerijetko mogu osloniti samo na formalni postupak. Obraćanje građanina novinaru kao "posredniku" u pribavljanju informacije također može biti neuspješno, zbog raznih razloga - od medijske neatraktivnosti teme do (auto)cenzure. Uzevši to u obzir, čemu služi pravo kojim se njegovi subjekti gotovo i ne koriste, a oni kojima je to često jedini način da dođu do legalnog podatka tim se pravom ne

³⁹ *Leksikon*, 237-238.

⁴⁰ Krbek, Ivo, *Diskvaciona ocjena* (Zagreb, JAZU, 1937), 69.

⁴¹ Preporuka VE, *PLP*, 303-304.

moгу koristiti? Iako se, možda, niti "obični građani" ne bi u znatnijem broju koristili takvim instrumentom, već samo njegovo postojanje djelovalo bi na javnu vlast upozoravajuće, djelujući tako protiv eventualne samovolje i proizvoljnosti. U okvirima praktičnopolitičke razine nalazi se i sljedeće pitanje: Koliko je opravdano građanima ograničiti pristup informacijama koje nisu tajne, dok se političari, istodobno, nerijetko koriste tajnim podacima radi vlastite promocije ili smanjivanja ugleda svojih protivnika, ali i kao sredstvom razmjene (ili ucjene) u "političkom trgovanju"? Konačno, ako mediji uživaju poseban položaj zbog toga, između ostalog, što posreduju u istinitome, relevantnom i ažurnom obavješćivanju javnosti, zašto pripadnici te javnosti ne bi mogli neposredno pribavljati te iste informacije?

Jedna od mogućih kritika ovakve šire koncepcije glasi: Ako ustavno pravo pristupa informaciji nije zajamčeno samo novinarima, u čemu se očituje njihov naročiti položaj, utemeljen na njihovoj posebnoj društvenoj ulozi? Jedan od mogućih odgovora već je naveden u radu, prilikom nabiranja primjera pravno priznatih povlastica (radnopravne, kaznenopravne, građanskopravne zaštite izvora). Drugi odgovor može se sastojati u tome što ZJP (čl. 5. st. 3. i čl. 15. st. 3) novinarima priječi pristup i objavljivanje samo državnih i vojnih tajni⁴² (radi se o povlastici određenoj zakonom, a ne Ustavom, što - makar u ograničenoj mjeri - relativizira ustavno utemeljenje restriktivne koncepcije).

Razmotrimo li pitanje subjekata prava na pristup informaciji sa stajališta vrste izvođenja tumačenja pravnih pravila, javljaju se argumenti u prilog obiju glavnih suprotstavljenih teza. U prilog restriktivnije teze (pravo pristupa ograničeno je samo na novinare) idu jezično tumačenje - i Ustav i ZJP izrijeком spominju samo novinare, sistematsko tumačenje - poseban položaj medija (koji, kao što smo već naveli, nalazimo u više pravnih grana), što može biti i podloga za teleološko tumačenje. Vratimo li se, međutim, prethodno iznijetim prijedorima o tome može li se poseban položaj medija ostvarivati putem ograničavanja prava "običnih građana" na pristup informaciji, teleološko tumačenje može postati glavni argument u prilog tezi o općoj dostupnosti neklasificiranih podataka. Pritom se kao cilj javlja pravo građana na što potpuniju informiranost, kao sredstvo za zaštitu njihovih legitimnih interesa po-

⁴² Ostali građani potpadaju pod opću odredbu čl. 28. st. 1. ZZTP-a, prema kojoj je svatko dužan čuvati tajnu, bez obzira na način njezina saznanja ili pribavljanja, odnosno stjecanja mogućnosti uvida, a nedvojbeno je da se radi o tajni.

vezanih sa svim glavnim aspektima relevantnosti pitanja dostupnosti podataka, iznijetima u prethodnom dijelu rada. K tome, važnost teleološkog tumačenja u suvremenom pravu ističu i Perić i Vuković⁴³. Vratimo li se na prijašnje razmatranje najviših vrednota ustavnog poretka, u određenoj je mjeri u prilog ovoj tezi moguće "uporabiti" i sistematsko tumačenje - u ovom slučaju kao povezanost šire shvaćenog prava na pristup i najviših vrednota ustavnog poretka⁴⁴.

Povreda kojeg bi ustavnog prava, dakle, trebala biti navedena u ustavnoj tužbi? Prava na slobodu izražavanja misli ili prava na pristup informaciji? Usvoji li se restriktivna koncepcija, odgovor je jednostavniji: pravu na pristup informaciji. Šira se koncepcija, pak, na pravno nešto manje dvojbena način može pozivati na pravo na slobodu izražavanja misli, u okvirima elemenata tog prava određenih u čl. 19. ODPČ i čl. 19. MPGPP (s druge strane, međunarodni se ugovori na ljestvici pravnih izvora nalaze ispod Ustava).

U praksi ostvarivanja prava na dostupnost informacija postoji i vrlo važna "pričuvna varijanta": obraćanje pučkom pravobranitelju. Prema čl. 11. st. 1. Zakona o pučkom pravobranitelju⁴⁵, njemu su dostupni svi podaci i informacije te ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte tijela javne vlasti, uključujući akte u kojima se odlučivalo po diskrecijskoj ocjeni, bez obzira na stupanj njihove tajnosti. Pučkog pravobranitelja i njegove zamjenike obvezuju propisi o čuvanju tajne tijekom službe i nakon njezina prestanka. Dva su najvažnija činitelja važnosti navedene odredbe: ona omogućuje posrednu provjeru opravdanosti tajnosti pojedinog podatka - usporedno s postupkom pred Vijećem za provjeru tajnosti - te propisuje znatno širu legitimaciju za obraćanje pučkom pravobranitelju u odnosu prema podnošenju zahtjeva Vijeću.

⁴³ Povijesni slijed pojave i razvitka tehnika tumačenja ide od jezičnoga i logičkog, prema povijesnome, sistematskom i teleološkom tumačenju - Perić, Berislav, *Država i pravni sustav* (Zagreb, Narodne novine, 1990), 289. U novije vrijeme naglasak je na tumačenju propisa pomoću ciljeva, a u slučaju neslaganja teleološko tumačenje ima prednost - Vuković, Mihajlo, i Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika* (Zagreb, Informator, 1997), 123.

⁴⁴ Ako se pažljivo uoče dileme i raskrižja na koja dolazi primjenjivač prava u slučaju antinomija - upozorava Perić - lako je zaključiti koliko može postati kompliciran i težak njegov rad. "Nema, dakle... automatizma u postupku, nego rezoniranja, vrednovanja, pa čak i stvaralačkih funkcija, pogotovu ako organ prava bude prisiljen prihvatiti metajuridička rješenja. Ovakva njegova djelatnost je negacija ideje kako je primjenjivač prava samo 'stroj za supsumiranje'. Problem antinomija se često ukazuje kao probni kamen rasudbenih i stvaralačkih snaga organa prava." - Perić, *Država i pravni sustav*, 253.

⁴⁵ NN 60/92; ovu mogućnost iskoristio je tjednik *Nacional* radi pribavljanja podataka od Ministarstva unutarnjih poslova o navodnom prisluškivanju novinara.

4. Odluka kojom je povrijeđeno ustavno pravo

Uvodno smo već naveli da se ustavna tužba može podnijeti protiv odluke sudbene ili upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, kojom je povrijeđeno jedno od ustavnih prava (čl. 28. st. 1. UZUS-a). Nije dopuštena ustavna tužba protiv akta koji nije odluka iz čl. 28. st. 1. UZUS-a, što znači da se takva ustavna tužba odbacuje na temelju čl. 26. UZUS-a, a u vezi sa čl. 58. Poslovnika Ustavnog suda RH. Prema Glihi⁴⁶, "praksa je pokazala da postoje velike dvojbe oko tumačenja pojma 'odluka' iz članka 28. st.1. (...) Nema, dakle, unaprijed propisanog pravila, već pravila određuje ustavnosudska praksa".

U pogledu zaštite prava na pristup informaciji u okvirima teme ovog rada, prema objavljenim stajalištima, zasad ne postoji ustavnosudska praksa. Za odgovor na pitanje je li ustavna tužba radi zaštite prava na pristup informaciji dopuštena, potrebno je utvrditi je li odbijanje davanja informacije iz čl. 5. ZJP-a (u slučaju da se pravo na pristup informaciji ograniči samo na novinare), odnosno odbijanje pristupa informaciji uopće (ako se radi o općem pravu) odluka u smislu čl. 28. st. 1. UZUS-a. Dosadašnja ustavnosudska praksa donosi nekoliko karakterističnih stajališta o tome protiv kojih akata nije dopušteno podnošenje ustavne tužbe. Riječ je o aktima kojima se upravlja postupkom, vladinim odlukama o raspolaganju imovinom, obavijestima o odbacju kaznene prijave, dijelu odluka u povodu sudskih pristojbi, odlukama o raspisivanju izbora te o pravilnosti popisa birača, odlukama udruga koje nemaju javne ovlasti, obavijesti Ureda pučkog pravobranitelja o nepostojanju osnove za postupanje u pojedinom predmetu, osporavanju samo dijela obrazloženja presude te o ustavnim tužbama u kojima se ne osporava konkretna odluka⁴⁷. Usporedbom navedenih primjera i odluke o odbijanju pristupa informaciji može se, prema našem mišljenju, doći do zaključka da se radi o različitim vrstama odluka sa stajališta kriterija ustavnosudske zaštite. Odluka o odbijanju pristupa informacijama ne može se podvesti ni pod akte upravljanja postupkom, ni pod akte raspolaganja, ni pod akte kojima tijelo obavješćuje stranku da ne postoje pretpostavke za postupanje tijela, ni pod akte kojima

⁴⁶ Gliha, Sandra, Odluke sudbene odnosno upravne vlasti protiv kojih se ne može podnijeti ustavna tužba, *Informator*, broj 4673/98, 1.

⁴⁷ *Ibid.*, 1-3; Ustavni sud je, također, odbacio ustavnu tužbu podnijetu "zbog uskraćivanja ustavnih prava (...) usljed primjene Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom", jer ne postoji odluka koja bi bila predmetom ustavnosudskog postupka - rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-III-371/96, od 2.10.1996, NN 89/96.

se rješavaju sporedna pitanja u okviru glavnog pitanja pojedinog postupka. Ne može se prihvatiti ni mogući argument da u slučaju usmenog odbijanja pristupa iz čl. 5. ZJP-a ne postoji odluka iz čl. 28. st. 1. UZUS-a – usmeno odbijanje samo je jedan od zakonom određenih oblika odluke o odbijanju pristupa. Smatramo da odbijanje pristupa informaciji predstavlja samostalnu meritornu odluku, koja neposredno utječe na ostvarivanje odnosnoga ustavnog prava te da je, stoga, riječ o odluci protiv koje je dopuštena ustavna tužba. Ispunjenost dodatne pretpostavke za dopuštenost ustavne tužbe – iscrpljenoga pravnog puta, razmatramo u nastavku.

5. Iscrpljeni pravni put

Za stranku koja svoje ustavno pravo na pristup informaciji želi zaštititi putem ustavne tužbe bitno je i pitanje u kojem je trenu iscrpljen drugi dopušteni pravni put u pogledu zahtjeva za dostupnošću određenih podataka. S tim u vezi javlja se nekoliko mogućih odgovora.

Prvo, nakon završenog postupka pred Vijećem za provjeru tajnosti. U ovom slučaju više je prijepornih pitanja. Može li se izdavanje neobvezujućih obavijesti smatrati meritornim odlučivanjem, koje je, po našem mišljenju, potrebno da bi se doista radilo o pravnom putu odlučivanja o pojedinom predmetu⁴⁸? Vijeće odlučuje samo na zahtjev predstavnika medija ili po vlastitoj odluci – što isključuje “obične” stranke (pod pretpostavkom da i one imaju ustavno pravo). Nije određen rok trajanja postupka pred Vijećem – kako postupiti u slučaju šutnje administracije (u ovom slučaju “šutnje Vijeća”) i može li se uopće govoriti o njoj?

Drugo, nakon iscrpljenoga pravnog puta u pojedinoj vrsti postupka. Ako se podaci traže od uprave – nakon odluke u upravnom sporu, a ako je zahtjev usmjeren sudu – nakon odluke u povodu revizije (u parničnome i izvanparničnom postupku), odnosno nakon okončanja kaznenoga ili prekršajnog postupka.

Treće, primjena čl. 66. Zakona o upravnim sporovima⁴⁹ (u nastavku teksta: ZUS). U navedenom članku određena je nadležnost Upravnog suda da, primjenom ZUS-a, odlučuje o zahtjevu za zaštitu ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konač-

⁴⁸ U Francuskoj, primjerice, stranka nezadovoljna mišljenjem sličnog tijela – Komisije za pristup upravnim dokumentima – može potom podnijeti zahtjev mjesnome upravnom sudu.

⁴⁹ NN 53/91, 9/92 i 77/92.

nim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita⁵⁰. Osim toga, u slučaju dvojbe radi li se o konačnome pojedinačnom aktu, moguće je podnošenje tužbe za zaštitu zbog nezakonite radnje (čl. 67. ZUS-a⁵¹), o kojoj odlučuje županijski sud na čijem je području radnja učinjena (čl. 70. ZUS-a).

Opisane varijante upućuju na zaključak da u pojedinom slučaju može doći do sukoba nadležnosti (kako pozitivnoga, tako i negativnog). Ako sukob nastane unutar upravne odnosno sudbene vlasti, primjenjuju se pravila o rješavanju sukoba nadležnosti predviđena za odnosni postupak⁵². Ako, pak, do sukoba nadležnosti dode između tijela izvršne i sudbene vlasti, sukob rješava Ustavni sud (čl. 125. tč. 4. Ustava, čl. 30. UZUS-a, čl. 62. st. 3. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske). Takva odluka Ustavnog suda ne bi bila važna samo za slučaj u kojem je donijeta, već bi bila i budući orijentir postupku potrebnom da bi u ovom slučaju bio iscrpljen pravni put.

Pravni put koji prethodi odlučivanju o ustavnoj tužbi važan je i u slučaju njegov usvajanja. Prema čl. 30. UZUS-a, odlukom kojom se usvaja ustavna tužba ukida se osporeni akt (djelovanje *ex nunc*) i vraća nadležnom tijelu na ponovni postupak. U čl. 62. st. 3. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske određeno je da je tijelo čiji je akt ukinut dužno donijeti drugi akt, pri čemu je vezano pravnim stajalištem Ustavnog suda.

6. Zaključak

Sažmemo li prethodnu analizu, dolazimo do nekoliko glavnih teza u vezi s pitanjima obuhvaćenim ovim radom.

⁵⁰ Ustav Republike Hrvatske u čl. 18. jamči pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata, što može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita. Stoga smatramo da takva zaštita ne može biti isključena ni u slučaju nepostojanja "tijela određenog posebnim zakonom" (čl. 5. st. 5. ZJP-a).

⁵¹ Radi se o postupku zaštite ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, povrijeđene nezakonitom radnjom službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osobe u poduzećima i drugim pravnim osobama, a nije osigurana druga sudska zaštita. U vezi s primjenom čl. 67. ZUS-a, zanimljivo je stajalište Ustavnog suda u povodu ustavne tužbe zbog povrede prava na predstavku (na koju podnositelju nije odgovoreno, a potvrđenom presudom županijskog suda odbijen je njegov zahtjev da se tuženom predsjedniku Vlade naloži odgovor na predstavke, pod prijetnjom kazne i ovrhe). Prema tom stajalištu, ustavno pravo na predstavku osobna je ustavna politička sloboda i pravo, koje, međutim ne uživa sudske zaštite u smislu članka 67. Zakona o upravnim sporovima, niti sudovi koji postupaju po tužbi podnijetoj prema toj odredbi mogu pod prijetnjom ovrhe i kazne narediti da se na predstavku odgovori. Oспораваним presudama nisu podnositelju povrijeđena ustavna prava, iako građaninu, koji nije dobio odgovor na predstavku, "načelno govoreći, može biti povrijeđeno njegovo ustavno pravo iz članka 46. Ustava" - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-234/1998, od 28.4.1999. (NN 46/99)

⁵² Čl. 30. ZUP-a, čl. 23. Zakona o parničnom postupku (NN 53/91 i 91/92), čl. 35. Zakona o kaznenom postupku (NN 110/97), kao i čl. 17. st. 1. tč. 4, čl. 20. tč. 2. i čl. 22. tč. 6. Zakona o sudovima (NN 3/94, 100/96, 115/97 i 131/97).

Sljedeći su najvažniji argumenti u prilog restriktivnoj koncepciji:

- dikcija čl. 38. Ustava Republike Hrvatske;
- poseban položaj medija u društvu;
- stajalište Europskog suda za ljudska prava u povodu slučaja *Laender* (iako pritom treba uzeti u obzir da je odluka donijeta u predmetu u kojem se radi-lo o uvidu u spis prilikom primitka u državnu službu, dakle o području s uobičajeno strožim kriterijima pristupa).

Argumenti koji podupiru širu koncepciju imaju manju "specifičnu pravnu težinu", ali nisu bez ikakve pravne, a osobito ne bez društvene relevantnosti:

- elementi prava na slobodu izražavanja prema čl. 19. ODPČ i čl. 19. MPGPP te njihov odnos spram prava znati;
- pitanje obuhvaćenosti takve koncepcije nekima od najviših vrednota ustavnog poretka (naročito poštovanja prava čovjeka, slobode i jednakosti);
- aktivna obveza države - koja proizlazi iz EK te slično određenje u Rezoluciji Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (1970);
- pravila odnosa građana i uprave, uključujući stajalište da se u dvojbi propisi koji reguliraju ovo područje tumače u korist građana;
- činjenica da formalni pristup u zakonskom definiranju tajne daje početnu prednost državi pri sukobu interesa tajnosti i interesa javnosti;
- iznijeti vidovi značenja javnosti;
- različita narav javnih tijela u odnosu prema privatnim osobama (privima je sfera djelovanja pravilima određena, a drugima ograničena);
- element Dodatka Preporuci Vijeća Europe (1981), koji nije preuzet u hrvatskom zakonodavstvu (nepostojanje posebnog interesa tražitelja informacije u pojedinoj stvari nije pretpostavka za pristup);
- praktičnopolitička pitanja (novinarima za dolazak do podataka najčešće nije potreban formalan postupak; prevencija državne samovolje; diskriminacija koja je rezultat zlorabe tajnih podataka od političara).

Čak i ako se prihvati restriktivna koncepcija, postoji subjekt legitimiran za podnošenje ustavne tužbe: novinar, zbog povrede ustavnog prava na pristup informaciji. Drugi kumulativni uvjet za dopuštenost ustavne tužbe - odluka

kojom je povrijeđeno ustavno pravo - postoji u slučaju odbijanja pristupa bez obzira na oblik odluke. Iako postoji više varijanti ispunjenja trećeg uvjeta - iscrpljenoga pravnog puta, sa stajališta zaštite prava čovjeka, vladavine prava i pravne sigurnosti nije prihvatljiva situacija u kojoj ne bi bila osigurana pravna sredstva za zaštitu toga ustavnog prava, a time eventualno i onemogućeno podnošenje ustavne tužbe.

Analiza sadržana u ovom radu ne pretendira na davanje konačnih i neprijepornih sudova. Zamišljena je tek kao kratak doprinos razmatranju mogućih dvojbi u okviru pitanja ustavne interpretacije (u ovom slučaju u pogledu prava na slobodu pristupa informaciji i prava na slobodu izražavanja).

Kada odlučujemo s kime ćemo podijeliti privatnu tajnu, kada procjenjujemo političku uspješnost i uvjerljivost određenog kandidata ili stranke dok se spremamo za izbore, kada "važemo" razloge za i protiv isključenja javnosti iz pojedine sudbene rasprave, kada pokušavamo doći do podataka koji nam trebaju za izradu znanstvenog rada, kada želimo posložiti sve bitne dijelove mozaike novinarske priče ili kada trgujemo informacijama, susrećemo se s važnošću raznih aspekata dostupnosti podataka u različitim životnim situacijama. To su situacije čije reperkusije, s pravnoga i političkog stajališta (u najširem smislu riječi), ne moraju biti nimalo trivijalne. Radi se, stoga, o momentu koji treba uzeti u obzir pri svakom razmatranju ostvarivanja spomenutih ustavnih prava.

Popis kratica:

UZUS - Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske

EK - Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

ZJP - Zakon o javnom priopćavanju

ZZTP - Zakon o zaštiti tajnosti podataka

ZSDU - Zakon o sustavu državne uprave

Literatura i izvori:

Gomien, Donna, Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima (Zagreb: Organizator; Strasbourg, Vijeće Europe, 1996)

Grimm, Dieter i Kirchhof, Paul, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, Studienauswahl 1 (Tuebingen, J. C. B. Mohr, 1993)

- Holsinger, Ralph L., *Media Law*, 2nd ed. (New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisabon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto, McGraw-Hill, 1991)
- Hrženjak, Juraj, *Međunarodni i evropski dokumenti o ljudskim pravima, Čovjek i njegove slobode u pravnoj državi* (Zagreb, Informator, 1992), u nastavku: Hrženjak, Međunarodni i evropski dokumenti
- Krbek, Ivo, *Diskreciona ocjena* (Zagreb, JAZU, 1937)
- Leksikon temeljnih pojmova politike (Zagreb, Školska knjiga, 1990)
- Perić, Berislav, *Država i pravni sustav* (Zagreb, Narodne novine, 1990)
- Perić, Berislav, *Struktura prava*, XI. izdanje (Zagreb, Narodne novine, 1990)
- Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies* (London, Article 19, The International Centre Against Censorship, 1993), u nastavku: PLP
- Pusić, Eugen, *Hrvatska središnja državna uprava* (Zagreb, Školska knjiga, 1997)
- Rajko, Alen, *Tajni podaci: nužnost i(li) informativna diskriminacija?* Magistarski rad na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (1999)
- Sokol, Smiljko i Smerdel, Branko, *Ustavno pravo* (Zagreb, Informator, 1995)
- Scheppele, Kim L., *Legal Secrets: Equality and Efficiency in the Common Law* (Chicago, University of Chicago Press, 1988)
- Vuković, Mihajlo i Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa - nomotehnika* (Zagreb, Informator, 1997)
- Gliha, Sandra, *Odluke sudbene odnosno upravne vlasti protiv kojih se ne može podnijeti ustavna tužba*, Informator, broj 4673/98.
- Goranić, Ivana, *Praksa Europske komisije i Suda za ljudska prava i zaštita prava na slobodu izražavanja, Vladavina prava, godina III, broj 2* (1999)
- Holstad, Sigvar, Sweden, u: Rowat, Donald (ed.), *Administrative Secrecy in Developed Countries* (New York, Columbia University Press, 1979)
- Zlatović, Dragan, *Primjena Zakona o zaštiti tajnosti podataka*, Informator, broj 4486/97.
- Ustav Republike Hrvatske (NN 8/98 - pročišćeni tekst)
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 13/91)
- Zakon o javnom priopćavanju (NN 83/96)
- Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 92/96 i 48/99)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96)
- Zakon o parničnom postupku (NN 53/91 i 91/92)

Zakon o kaznenom postupku (NN 110/97)

Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 60/92)

Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92)

Kazneni zakon (NN 110/97)

Zakon o sudovima (NN 3/94, 100/96, 115/97 i 131/97)

Poslovník Ustavnog suda Republike Hrvatske (NN 29/94)

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-234/1998, od 28.4.1999. (NN 46/99)

Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-371/96, od 2.10.1996. (NN 89/96)

Opća deklaracija o pravima čovjeka (1948) (Opća deklaracija usvojena je Rezolucijom Opće skupštine UN-a broj 217A /III/; ratificirala ju je bivša SFRJ /SL 7/71/), tekst Opće deklaracije preuzet je iz: Hrženjak, Međunarodni i evropski dokumenti

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Pakt je ratificirala bivša SFRJ /SL 7/71/; Republika Hrvatska svojom je notom glavnom tajniku UN od 8.10.1992. izjavila da se smatra obvezanom odredbama Pakta retroaktivno, od 6.10.1991), tekst Međunarodnog pakta preuzet je iz: Hrženjak, Međunarodni i evropski dokumenti

(Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1950) (Zakon o potvrđivanju Konvencije i protokola broj 1, 4, 6, 7. i 11. uz Konvenciju - NN Međunarodni ugovori, 18/87)

Preporuka Vijeća Europe br. R (81) 19 o pristupu podacima koje drže javne vlasti (1981), tekst Preporuke preuzet je iz: PLP

PROTECTION OF RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION BY CONSTITUTIONAL COMPLAINT

Summary

The Article 38 of the Constitution of Republic of Croatia guarantees the freedom of consciousness and expression and, among others the right of journalists to access information has been guaranteed. The question of access to data contents in itself a conflict between the interest of secrecy and the interest of the publicity: the both interests are legitimate, but to what extent?

Importance of accessible data has several aspects: individual, political, legal, professional, of the media, economic. According to the measure of (non) existence of a presumption of accessibility of the data the comparative legislation in this area could be distinguished into the two main groups (the article contents instances of the both).

Following the cumulative requirements for protection of the constitutional rights by a constitutional complaint the main issues dealt with in the article make the following: has the constitutional right of access to information been limited only to the journalists? Against which decisions in realization of the right on access to information a constitutional complaint is permitted? In which moment the regular legal remedies are exhausted?

In regard to the first question the arguments in favor of the both concepts have been presented (according to the restrictive one only the journalists are entitled and according to the wider one all citizens are entitled). The author is of the opinion that the decision on denial of access to information might be challenged by a constitutional complaint. There are the three variations of possible answer to the question of an exhausted legal path: by a Council for Clearing the Secrecy in a procedure prescribed for that body to which a party applies, and by an application of the Articles 66 respective 67 of the Administrative Disputes Act.

In the conclusion the author summarizes the main theses of the article.

Key words: right on access to information, constitutional complaint, secret data, right to know, freedom of expression