

Zaštita izvora informacije: pravni aspekt

ALEN RAJKO*

Sažetak

U Hrvatskoj je sve aktualnije pitanje pravnog položaja izvora novinarskih informacija i novinara koji objavljuju povjerljive informacije. Radi se o temi koja obuhvaća elemente ustavnoga, medijskog, radnog, građanskog i kaznenog prava. Rad je ograničen na ljude kao izvore informacija. Izvori se mogu podijeliti u vanjske i unutarnje. Smisao povlastice povjerljivosti izvora je u tome što novinari služe javnim ciljevima, a njihovim izvorima prijete razne vrste zla. Prema autorovoj klasifikaciji, rizici povlastice mogu se javiti na strani izvora (neposredna ili posredna manipulacija, kompromitacija, zabluda) ili na strani novinara ("zaštita" fiktivnog izvora, naknadna ucjena izvora, zabluda). U Hrvatskoj je zaštita izvora informiranja određena u čl. 12. Zakona o javnom priopćavanju. Iznijeti su glavni usporedni sustavi regulacije ovog područja, primjeri antinomija između pojedinih hrvatskih propisa (s ponudnim načelima njihova rješavanja) te analiziran položaj pojedinih vrsta izvora prema hrvatskom pravu. Zaključno autor uspoređuje odredbe hrvatskog prava spram usporednih sustava, analizira zastupljenost pojedinih oblika odgovornosti kod određenih vrsta subjekata te iznosi načela koja smatra najvažnijima u vezi s temom rada (nužnost zaštite izvora, odgovornost novinara pri suradnji s izvorom, različiti pravni položaj novinara i izvora, zaštita privatnosti, provjera tajnosti, pretežnji interes, važnost upravne etike, poznavanje propisa, primjereno zakonsko definiranje tajne).

1. Uvod: od stranih TV-serijala do hrvatske svakodnevice

U posljednje je vrijeme pitanje zaštite novinarskih izvora od nekoć tek nezaobilaznog segmenta američkih novinarskih i odvjetničkih TV-serijala postalo dio hrvatske medijske i pravne prakse. Javnosti osobito intrigantna, a novinarima i pravnicima osobito kompleksna komponenta toga pitanja odnosi se na situacije u kojima novinarski izvori krše preuzetu obvezu povjerljivosti. Komponenta tajnosti, pak, uključuje i stanovit rizik na strani ne samo izvora već i novinara. Radi se o pitanju koje obuhvaća dvostrani odnos. Stoga se ovaj rad bavi, kako pravnim položajem zaštite izvora informacije tako i određenim pitanjima položaja novinara, osobito u pogledu pristupa tajnim podacima i njihova objavljivanja. Kao što ćemo iznijeti u nastavku rada, tema obuhvaća

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

elemente ustavnoga, medijskog, radnog (odnosno službeničkog), građanskog i kaznenog prava.

Prema čl. 12. Zakona o javnom priopćavanju¹ (u nastavku teksta: ZJP), novinar, urednik, tiskar, autor knjige i autor objavljenog priloga koji nije novinar nije dužan tijelu javne vlasti dati podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti.

Kao dobre izvore za novinarsku priču Ricchiardi i Malović navode druge ljude, razne publikacije, novinske izvještaje, vladina izvješća, priče iz vlastitog medija, oglase, izvještaje novinskih agencija, kratke lokalne vijesti te vlastitu sposobnost uočavanja. Isti autori sljedeće izvore smatraju najboljima u situaciji, primjerice, provjere navoda o korumpiranosti javnog službenika: neprijatelje odnosno osobe, prijatelje (pokušajem opravdavanja mogu nešto nehotice otkriti), gubitnike, žrtve, stručnjake, policiju, ljude u nevolji². Weinberg izvore dijeli na “papirnatu tragove” (*paper trails*) i “ljudske tragove” (*people trails*)³.

Ovaj rad ograničen je na pitanja pravnog položaja ljudi kao izvora. Spomenuto ne obuhvaća samo davanje novinarima informacija koje određena osoba zna već i dostavljanje ili omogućavanje uvida novinarima u dokumente i druge predmete koji sadrže određenu informaciju od strane osobe kojoj je taj predmet dostupan.

Izvore informacija, u okvirima razmatranja ovog rada, dijelimo u dvije glavne skupine. Prvu čine *unutarnji izvori*, članovi organizacija u okvirima čijeg djelovanja se čuva odnosna informacija (npr. državni službenici, zaposlenici u trgovačkim društvima; jedan od naziva za izvore unutar savezne uprave u američkoj literaturi je *whistleblowers* – “zviždači”⁴). Ostali izvori su *vanjski izvori* (npr. očevici određenog događaja, osobe kojima se povjerio neki od unutarnjih izvora).

Na novinare i njihove (naročito unutarnje) izvore najčešće se ne primjenjuju jednaka mjerila odgovornosti. Državnom službeniku koji novinaru otkrije tajni podatak najčešće prijete više vrsta sankcija i njihovi teži oblici. Novinar, pak, nerijetko može tako dobiti podatak objaviti bez sankcija, a gotovo uvijek i bez obveze otkrivanja izvora. Takav je različiti položaj opravdan, a temelji se na primjeni dvaju suprotstavljenih i legitimnih interesa: s jedne strane, interesa uprave da osigura pouzdano osoblje, koje čuva povjerene podatke (te da, među inim, sankcijama održava nužnu razinu upravne discipline⁵), a s druge strane interesa građana da im (u ovom slučaju putem slobodnih medija) budu dostupne informacije od javne važnosti. U širem smislu, radi se o odnosu interesa tajnosti i interesa javnosti: oba su interesa legitimna, ali pitanje je do koje

¹ NN 83/96

² Ricchiardi – Malović, 1996., 73. i 112-113.

³ Weinberg, 1996., 3.

⁴ *Press Law and Practice (u nastavku. PLP)*, 1993., 206.

⁵ Europska komisija i Sud za ljudska prava “ustrajali su pri stavu da država može ograničiti pravo na slobodu izražavanja svojih službenika do mjere do koje je ono povezano s njihovim funkcijama, odnosno službeničkim dužnostima” – Gomien, 1996., 94.

mjere? Postoje, međutim, situacije u kojima ova jednostavna shema nije dovoljna, već je potrebno uvođenje korektivnih mehanizama. Primjerice, katkad objavljivanje informacije “prokrijumčarene” novinaru može imati neusporedivo veću važnost od održavanja upravne discipline, ali postoje i situacije kada unutarnji izvor dostavlja (obično netočne) podatke radi manipuliranja medijima i javnošću ili kada novinar, željan afirmacije ili zbog kojega drugog razloga, objavi tajni podatak, kod kojeg interes tajnosti znatno “preteže” nad važnošću njegova objavljivanja (npr., standardne vojne tajne, identitet zaštićenog svjedoka u postupcima protiv organiziranog kriminala ili podaci koji narušavaju privatnost). To govori u prilog potrebi pojedinačne ocjene i postupanja u konkretnim situacijama.

Važnost ove teme dolazi do izražaja i zato što je tajna, prema čl. 2. st. 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka⁶ (u nastavku teksta: ZZTP), definirana isključivo formalnim elementima (“tajna je podatak koji je zakonom, drugim propisima, općim aktom ili drugim aktom nadležnog tijela donesenim na temelju zakona, određen tajnim”). Sadržajni sastojak tajni djelomice je propisan odredbama ZZTP-a (i na njemu utemeljenih podzakonskih propisa) o pojedinim vrstama i stupnjevima tajnosti. Takvo definiranje tajne omogućuje – sa sadržajnog stanovišta – dvojbenu klasificiranje podataka. Navodimo tri takva primjera u hrvatskom pravu. Prema čl. 88. st. 2. podst. 4. Zakona o sudovima⁷, službenom se tajnom razumijevaju svi podaci i isprave koje su predsjednik suda ili ovlaštteni službenik suda označili kao službenu tajnu, bez ikakvih dodatnih uvjeta u pogledu sadržaja tih podataka. Vojna tajna (stupnja tajnosti “tajno”) jesu izvješća o broju djelatnoga i pričuvnog sastava oružanih snaga (čl. 32. toč. 1. Pravilnika o zaštiti tajnosti podataka obrane⁸), iako su u današnje vrijeme ti podaci dostupni u mnoštvu legalnih izvora, a njihova tajnost otežava proračunski nadzor nad obranom. U čl. 33. toč. 7. istog Pravilnika propisano je da su vojna tajna (stupnja tajnosti “povjerljivo”) raščlambe izvješća o kriminalu u oružanim snagama, a ti su podaci jedan od bitnih segmenata civilnog nadzora nad oružanim snagama.

Prije analize pravnog položaja novinarskih izvora i ostvarivanja prava novinara na pristup informaciji prema hrvatskom zakonodavstvu, najprije donosimo sažeto razmatranje smisla i rizika zaštite izvora te neka usporedna rješenja na ovom području.

2. Smisao i rizici povlastice povjerljivosti izvora: od javnih ciljeva do fiktivnih izvora

Povlastica povjerljivosti izvora novinarske informacije primjer je funkcionalne povlastice, koju uživaju primjerice, i liječnici, vjerski ispovjednici i odvjetnici. U borbi za priznavanje povlastice povjerljivosti obično se koristi argument posebne uloge novinara. Kada istražuju nepravilnosti i skreću javnu pozornost na njih, oni služe javnim ciljevima. Neke informacije dostupne su im samo pod uvjetom zaštite njihova izvora,

⁶ NN 108/96.

⁷ NN 3/94, 100/96, 115/97 i 131/97.

⁸ NN 112/97.

kojem u protivnom prijete različite vrste zla – od gubitka posla do ugroženosti života. Kad novinari ne bi štitili svoje izvore, malo koji od tih izvora ponovno bi im vjerovao. Tu bi bio kraj njihove učinkovitosti⁹.

U pogledu povlastice povjerljivosti izvora javljaju se, prema Holsingeru¹⁰, četiri temeljna pitanja:

- tko je ovlašten pozivati se na povlasticu (pitanje definicije novinara);
- što je zaštićeno povlasticom (zaštita izvora ili i same informacije primljene u povjerenju, npr. tretira li se novinar koji ima saznanja o počinjenome kaznenom djelu kao “običan” svjedok);
- koliki je doseg povlastice (odnosi se na mogućnost “zaobilaženja” povlastice, npr. pretragom /uključujući pretragu novinarskih prostorija¹¹/ ili upućivanjem sudskog poziva trećoj osobi, koja može otkriti novinarski izvor);
- na koje vrste situacija se povlastica može primijeniti (da li samo kad je novinar svjedok ili i onda kad je stranka u sporu /npr. kleveta/)?

Holsinger navodi i Wigmoreov test opravdanosti novinarskog pozivanja na povlasticu: (a) informacija mora biti primljena uz obećanje da će biti smatrana povjerljivom; (b) povjerljivost mora biti bitna za održanje odnosa između novinara i njegovog izvora; (c) mora se raditi o odnosu koji, prema mišljenju zajednice, treba poštivati; (d) šteta koja bi za taj odnos nastala zbog kršenja obećanja povjerljivosti mora biti veća od doprinosa novinarovog svjedočenja za pravilno rješavanje slučaja¹².

Rizike povlastice povjerljivosti podijelit ćemo u dvije glavne skupine: rizike na strani izvora i rizike na strani novinara (uz mogućnost da u određenoj situaciji do izražaja dođu rizici iz obiju skupina). Obje skupine rizika upozoravaju na važnost provjere izvora i primljene informacije, kao i poštivanja ostalih temeljnih načela novinarske etike (u novije doba ugrožene naročito tržišnom i profesionalnom kompetitivnošću). Spomenuto pitanje nije obuhvaćeno samo etičkima, već i pravnim normama: u čl. 13. ZJP-a propisana je obveza objavljivanja točnih, cjelovitih i pravodobnih informacija, uz poštivanje pravila novinarskog zanimanja i etike te je zabranjeno objavljivanje informacija prikupljenih na nezakonit način, kao i informacija koje su zakonom određene državnom ili vojnom tajnom.

⁹ Holsinger, 1991., 297-299.

¹⁰ Ibid., 297-299; Sa stanovišta suda, potrebno je utvrditi, između ostalog, tri neophodna elementa: je li informacija u neposrednoj vezi s odnosnim slučajem; može li se ta informacija pribaviti iz drugih izvora; je li ta informacija ključna za rješavanje slučaja? – Loc. cit.

¹¹ Odredbe o posebnim uvjetima za pretragu novinarskih prostorija sadrže, primjerice, kanadsko, njemačko i britansko pravo.

¹² Holsinger, 1991., 312.

Rizici na strani izvora su sljedeći:

– neposredna manipulacija – izvor “u povjerenju” odaje novinaru potpuno ili djelomično netočne podatke, radi ostvarenja svoga cilja (difamiranje protivnika, vlastita afirmacija, skretanje pozornosti javnosti i dr.¹³);

– posredna manipulacija – treća osoba zna ili pretpostavlja tko odaje podatke novinarima, pa izvoru podmetne netočne podatke, koji potom budu objavljeni kao informacija “iz pouzdanih izvora”;

– kompromitacija – od neposredne i posredne manipulacije razlikuje se po tome što u ovom slučaju novinar (ili medij za koji radi) nije sredstvo, nego cilj dostave lažnih podataka (po objavljivanju takvih podataka prikaže ih se pogrešnim, radi kompromitacije novinara/medija, a ponekad i izvora);

– zabluda – izvor preda novinaru netočne podatke u “dobroj vjeri”, a uzrok netočnosti nalazi se u sferi informatorovog neznanja, nepažnje ili kojega drugog nenamjernog propusta.

Na strani novinara mogu se javiti sljedeći rizici:

– “zaštita” fiktivnog izvora – izmišljena priča, koja se poziva na nepostojeće izvore;

– naknadna ucjena izvora – po primitku točnih podataka od izvora, novinar izmisli ili izokrene dio priče, znajući da izvor, zbog sankcije koja mu prijeti, ne može reagirati na novinarovu zlorabu;

– zabluda – točne podatke novinar pogrešno shvati ili protumači.

Situacija u kojoj do izražaja dolaze rizici iz obiju skupina moguća je, osim kod “kombinacija” različitih vrsta rizika, u slučaju zavjere, kad su i izvor i novinar svjesni manipulacije podacima i zajednički se odlučuju na nju.

3. Neka usporedna rješenja: od profesionalne tajne do pritvaranja novinara

Usporedni sustavi regulacije zaštite novinarskih izvora¹⁴ mogu se, prema svojim općim karakteristikama, podijeliti u nekoliko glavnih skupina:

1) sustavi bez zakonske zaštite izvora, uz mogućnost pritvaranja novinara zbog odbijanja identificiranja izvora pred sudom (Australija, Kanada);

¹³ Prilikom zaštite svojih izvora, novinari se kreću “pravnim i etičkim minskim poljem”. Od profesionalnog novinara se ne očekuje da skrušeno klima glavom kada mu se mogući izvor obrati riječima “nemojte me citirati, ali...” – Ibid., 337-340; “Novinari su... često u poziciji da, radi ispunjavanja svoje glavne zadaće, probijaju različite ‘zidove’ tajnosti... Možemo li vjerovati dvojbenoj informaciji čiji je izvor nepoznat?” (radi se o jednom od ključnih pitanju rizika zaštite izvora informiranja) – Rajko, 1999., 46.

¹⁴ Opći podaci o pojedinim zakonodavstvima prema: *PLP*, 1993., 282-283.

2) sustavi s ograničenom zaštitom izvora (Sjedinjene Države – savezno pravo ne sadrži povlasticu, ali je ona priznata smjernicama Ministarstva pravosuđa i zakonima više od polovice saveznih država, dok su najčešće iznimke od prava na neidentificiranje izvora prikupljanje dokaza u korist okrivljenika, a potom i prikupljanje dokaza od strane države kod najtežih oblika kriminala; Ujedinjeno Kraljevstvo – ograničeno zakonsko pravo na povlasticu, praćeno njezinim ograničenim priznavanjem od strane sudova u postupku ocjene pretežnijeg interesa u pojedinom predmetu);

3) sustavi koji informacijama iz odnosa novinara i njegovog izvora priznaju status profesionalne tajne (Austrija – zaštita se odnosi i na sadržaj informacije i na identitet izvora; Francuska; Njemačka – samo u građanskim predmetima; Švedska¹⁵ – u kaznenim predmetima sud ocjenjuje pretežniji interes).

Posebno je pitanje položaj već spomenutih “zviždača”¹⁶: smije li državni službenik novinaru priopćiti podatke o, primjerice, zlorabi položaja unutar svog tijela (što je redovito podatak od javnog interesa)? Francuski državni službenik može se obratiti državnom odvjetniku, a američki glavnom inspektoru svoga tijela ili članu Kongresa, ali ne i novinarima. Britansko pravo ne sadrži propise koji štite “zviždače”. Prilikom postavljenja, britanski državni službenik preuzima dužnost apsolutne povjerljivosti, kršenje čega može dovesti do otpuštanja ili optužnice¹⁷. Švedski državni službenici mogu odgovarati za otkrivanje tajni, ali pritom uživaju jaki imunitet (tzv. glasnička sloboda), osim u slučajevima iz područja nacionalne sigurnosti, kad mogu kazneno odgovarati i izvor informacije i novinar (takvih je postupaka u praksi vrlo malo).

4. Hrvatsko pravo: antinomije između pojedinih propisa

Tema ovog rada uključuje primjenu propisa iz različitih pravnih područja, donošenih u različitim razdobljima društvenoga i pravnog razvitka. Na području normiranja zaštite izvora i pristupa informacijama postoji nekoliko situacija u kojima je potrebna primjena juridičkih načela za rješavanje antinomija¹⁸.

¹⁵ U Švedskoj postoji trostruka zaštita izvora informacije. Prva je uobičajena: ovlaštenje novinara da ne otkrije svoj izvor. Osim toga, vlastima je zabranjeno istraživati izvor informacije u slučajevima kad se informator ne može kazniti. Treću zaštitu čini podložnost novinara kaznenoj odgovornosti ukoliko otkrije izvor svoje informacije bez njegova pristanka, osim u slučaju sudskog naloga (kad sud smatra da je otkrivanje izvora opravdano “jačim” javnim ili privatnim interesom) – Holstad, 1979., 40-42. i *PLP*, 1993., 163-164.

¹⁶ Podaci prema: Rajko, 1999., pogl. 3.1. i 3.3. do 3.5.

¹⁷ Kriminalizirano je odavanje podataka povezanih sa sigurnošću, obavještajnom djelatnošću, obranom ili međunarodnim odnosima, ukoliko je pritom došlo do štete za državu (ili do njezinog vjerojatnog nastanka) ili to otkrivanje vjerojatno rezultira počinjenjem kaznenog djela. Sadašnji ili prijašnji pripadnici tajnih službi odgovaraju za neovlašteno otkrivanje bilo koje informacije u vezi sa sigurnošću.

¹⁸ Ta su načela uglavnom tehničke prirode, prema kriteriju vremena (*lex posterior derogat legi priori*), hierarhije (*lex superior derogat legi inferiori*) i specijalnosti (*lex specialis derogat legi generali*) – Perić, 1990., 251.

Prema čl. 28. st. 1. i 2. ZZTP-a, svatko je dužan čuvati državnu, vojnu, službenu, poslovnu ili profesionalnu tajnu, bez obzira na način njihova saznanja, pribavljanja ili stjecanja mogućnosti uvida, a nedvojbeno je da se radi o tajni. Mjere i postupak zaštite tajnih podataka obvezni su za svakog tko takav podatak koristi ili mu postane dostupan. S druge strane, ZJP zabranu davanja podataka novinarima ograničava samo na državne i vojne tajne (čl. 5. st. 3). Zabrana objavljivanja odnosi se također samo na državne i vojne tajni (čl. 13. st. 3. ZJP-a). ZZTP je u ovom slučaju kasniji, a ZJP posebni propis. U društvenoj politici opći propisi služe zato da bi se razna djelovanja, posljedice i pretpostavke izjednačile (homogenizirale). Zbivanje u pravnom poretku toliko je mnogovrsno da se ne bi moglo ostvariti samo općim propisima, pa društvene potrebe često traže da se za određenu skupinu pojava donesu posebni propisi, navode Vuković¹⁹. Prema Periću²⁰, kod izbora između kriterija specijalnosti i kriterija vremena “možda treba napustiti juridički kriterij (legalnost) i prihvatiti metajuridički (pravičnost), s obzirom na to da se smatra da je specijalno pravilo ‘pravičnije’ nego generalno”. Također smo mišljenja da ovdje treba dati prednost posebnom propisu. U protivnom, posebnost položaja medija u ovom bi slučaju bila posve ukinuta.

Kazneni zakon²¹ na području tajnosti (u nastavku teksta: KZ) kriminalizira djela špijunaže (čl. 146), odavanja državne tajne²² (čl. 144), odavanja vojne tajne (čl. 374), objavljivanja sadržaja državne ili vojne tajne (čl. 145), odavanja službene tajne (čl. 351), izdavanja i neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne (čl. 295), neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne²³ (čl. 132), nedozvoljene uporabe osobnih podataka (čl. 133) i povrede tajnosti postupka (čl. 305). Objavljivanje podataka izrijekom je kriminalizirano samo kod državnih i vojnih tajni, što je u suglasju s već spomenutim odredbama čl. st. 3. i čl. 13. st. 3. ZJP-a. Smatramo da se objavljivanje službene, poslovne, ili profesionalne tajne, kao ni povreda tajnosti postupka (osim kad se radi o državnim ili vojnim tajnama) ne mogu smatrati njihovim odavanjem, odnosno otkrivanjem, prema KZ-u. Osim izostanka izričite kriminalizacije, tome u prilog ide više tehnika tumačenja: jezična (riječ “objavljivanje” u nazivu javlja se samo kod kaznenog djela iz čl. 145. KZ-a), logička, sistematska (podudarna regulacija KZ-a i ZJP-a, ograničenjem prava

¹⁹ Vuković, M. – Vuković, Đ., 1997., 97-98.

²⁰ Perić, 1990., 252.

²¹ NN 110/97.

²² Kaznenopravnom reformom u bitna obilježja ovoga kaznenog djela uvrštena je i državna tajna do koje počinitelj dolazi slučajno (kad je učini dostupnom drugoj neovlaštenoj osobi, a zna da se radi o državnoj tajni), što je u skladu sa čl. 28. st. 1. i 2. ZZTP-a..

²³ Prema čl. 132. st. 2. KZ-a, nema kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne ako je njezino otkrivanje počinjeno u općem interesu ili interesu druge osobe koji je pretežniji od interesa čuvanja tajne. Procjenjivanje “pretežnijeg interesa” u okviru sudbenog postupka kod djela povezanih s tajnošću poznaju i neki usporedni poreci, npr. američki, švedski i švedski. Odredbom čl. 132. st. 1. KZ-a novinari nisu obuhvaćeni, iz čega slijedi da se tajne koje “u obavljanju svoga zvanja” saznaju od svojih izvora ne smatraju profesionalnom tajnom, niti njihovo otkrivanje na štetu izvora predstavlja kazneno djelo, za razliku od prethodno iznjetoga švedskog primjera.

pristupa na državne i vojne tajne) i teleološka²⁴ (sloboda informiranja i poseban položaj medija u demokratskom društvu).

Kod kaznenog djela nedozvoljene uporabe osobnih podataka javlja se dodatni moment: jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka te zabrana uporabe osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihova prikupljanja (čl. 37. Ustava Republike Hrvatske²⁵), odnosno pravo na zaštitu privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti (čl. 6. ZJP-a²⁶), te dužnost poštivanja privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti građana, a poglavito djece, mladeži i obitelji (čl. 35. Ustava RH, odnosno čl. 13. st. 2. ZJP-a). Radi se o situaciji u kojoj novinar u svom tekstu osobne podatke koristi nedozvoljeno i prema KZ-u i prema odredbama ZJP-a o zaštiti privatnosti (koji u čl. 2. st. 10. privatnost određuje kao osobni i obiteljski život²⁷). Pritom se postavljaju dva pitanja. Prvo, obuhvaća li zaštita privatnosti prema ZJP-u i zaštitu osobnih podataka?²⁸ Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, drugo glasi: dolazi li kod kršenja odredbi ZJP-a o zaštiti privatnosti osim građanskopravne u obzir i kaznenopravna odgovornost? Ukoliko su pritom ispunjena bitna obilježja kaznenog djela nedozvoljene uporabe osobnih podataka, držimo da postoji kazneno djelo. S obzirom na to da osobni podaci predstavljaju posebnu vrstu podataka (zaštićenu Ustavom) te da je u ovom slučaju predviđeno posebno kazneno djelo (izvan kaznenih djela koja se odnose na odavanje raznih vrsta tajni), ustavno pravo na sigurnost i tajnost osobnih podataka može doći u sukob s ustavnim pravom na slobodu izražavanja misli. Ako u takvom slučaju kršenjem odredbi o zaštiti privatnosti novinar izlazi iz sfere prava na slobodu izražavanja misli, postaje podložan primjeni normi donijetih radi zaštite sigurnosti i tajnosti osobnih podataka. Pravilnu ocjenu u konkretnom slučaju otežava nepostojanje cjelovitog zakonodavstva na području zaštite osobnih podataka.

Medijski i kazneno pravo “susreću” se i kod pitanja pristupa podacima iz kaznene evidencije. Ti se podaci, pod uvjetima propisanim u čl. 86. KZ-a, mogu dati samo su-

²⁴ “Historijski promatrano, pojava i razvoj pojedinih tehnika tumačenja ide putem od jezične i logičke interpretacije prema historijskom, sistematskom i teleološkom tumačenju” – Perić, 1990., 289.

Takoder, “u novije vrijeme naglasak se stavlja na misao da su propisi sredstvo za ostvarenje ciljeva društvene politike... U slučaju neslaganja teleološka interpretacija ima prednost” – Vuković, M. – Vuković, Đ., 1997., 123.

²⁵ NN 8/98. – proč. tekst

²⁶ “U općim odredbama ne postoji što je prijašnji zakon (Zakon o javnom informiranju iz 1992. godine, op. a.) naglasio, naime da pravo na poštivanje privatnosti razumijeva i izbjegavanje uvreda i klevete” – Rubić, 1998., 17.

²⁷ Prema istoj odredbi, pravo na poštivanje privatnosti razumijeva, prije svega, pravo na život po vlastitom izboru i opredjeljenju, a odnosi se na: privatni, obiteljski i kućni život; fizički i moralni integritet, čast i ugled; neobjavlivanje nepotrebnih i neugodnih podataka i neovlašteno objavljivanje privatnih fotografija; zaštitu od špijunaže i neopravdanih ili neprihvatljivih indiskrecija; zaštitu od zlonamjernog korištenja privatnih razgovora; zaštitu od širenja informacija priopćenih ili primljenih od pojedinaca u povjerenju.

²⁸ Iznošenje osobnih podataka u javnost svakako je u domeni prava na osobnost pojedinca, smatra Brezak, 1998., 173. On pravo osobnosti definira kao skup pravila kojim bi trebala biti obuhvaćena zaštita svih značajki stanja, uvjeta i okolnosti u kojima pojedinac ostvaruje svoju potrebu za unutarnjim mirom, kakav sam želi i na koji, uvažavajući ostale društvene uvjete, ima pravo – ibid., 12-13.

dovima, državnim odvjetništvima, državnim tijelima (kod povjeravanja određenih poslova u državnoj službi), te tijelima unutarnjih poslova. Podaci iz kaznene evidencije smatraju se profesionalnom tajnom. Imaju li novinari pravo pristupa i objavljivanja tih podataka? S jedne strane, i medijsko i kazneno pravo novinarima priječe pristup i objavljivanje samo državnih i vojnih tajni. S druge strane, objavljivanje podataka iz kaznene evidencije može se smatrati povredom privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti. Odgovor je lakše dati u pogledu prava objavljivanja: novinarima je zabranjeno objavljivati samo državne i vojne tajne, kao i podatke čijim objavljivanjem bi povrijedili pravo na privatnost zaštićeno Ustavom i ZJP-om. Podaci iz kaznene evidencije mogu se smatrati obuhvaćenima privatnom sferom, ali ne u svim slučajevima. Primjerice, podaci o kažnjavanosti kandidata za visoki javni položaj izlaze iz područja zaštićene privatnosti i ulaze u okvire ograničenja zaštite privatnosti javnih osoba (čl. 6. st. 2. i 3. ZJP-a).

Prethodno u radu iznijeti su glavni usporedni sustavi regulacije zaštite novinarskih izvora. Za potpunu ocjenu u koji od njih se može svrstati hrvatsko pravo, potrebno je prethodno analizirati odnos već citirane odredbe čl. 12. ZJP-a s odredbama postupovnih zakona koji se odnose na uskratno svjedočenja (odnosno odgovora na pojedino pitanje) u sudbenome, odnosno upravnom postupku. Sva tri glavna postupovna zakona – Zakon o kaznenom postupku²⁹ (u nastavku teksta: ZKP), Zakon o Parničnom postupku³⁰ (u nastavku teksta: ZPP) i Zakon o općem upravnom postupku³¹ (u nastavku teksta: ZUP) – predviđaju određene funkcionalne povlastice. Kao što je i prirodno s obzirom na vrijeme donošenja navedenih propisa, izričitu odredbu o novinarskoj povlastici sadrži samo ZKP (čl. 234): dužnosti svjedočenja oslobođeni su novinari i njihovi urednici o izvorima obavijesti i podataka za koje su saznali u obavljanju svog zanimanja, osim u kaznenom postupku zbog kaznenih djela počinjenih putem sredstava javnog priopćavanja³². U ostala dva zakona povlasticu je moguće podvesti pod općenitije formulirane odredbe: činjenice koje svjedok sazna u obavljanju “kakva drugog poziva ili druge djelatnosti”, ako postoji obveza da se kao tajna čuva ono što se pritom sazna (čl. 237. ZPP-a), odnosno mogućnost oslobađanja svjedoka dužnosti svjedočenja “i o pojedinim drugim činjenicama”, kad iznese važne razloge za to (čl. 176. ZUP-a). Doduše, kod primjene čl. 237. ZPP-a može se javiti dvojba, jer zaštita izvora nije obveza (ne ulazi u zakonski okvir profesionalne tajne), već pravo novinara. U svakom slučaju, za odnos čl. 12. ZJP-a s citiranim odredbama također vrijedi već iznijeta analiza odnosa posebnoga i kasnijeg propisa.

Razlike između propisa postoje i kod trajanja obveze čuvanja tajne. Prema čl. 28. st. 3. ZZTP-a, kod svih vrsta tajni ta obveza traje do deklasifikacije odnosnog podatka, dok

²⁹ NN 110/97.

³⁰ NN 53/91 i 91/92.

³¹ NN 53/91 i 103/96.

³² Kazneno postupovno pravo, dakle, izuzima postupke zbog kaznenih djela protiv časti i ugleda počinjenih putem sredstava javnog priopćavanja iz funkcionalne povlastice priznate novinarima i njihovim urednicima, dok medijsko pravo (čl. 12. ZJP-a) ne propisuje iznimke od prava zaštite izvora informacija. Smatramo da u ovom slučaju prednost treba dati ZKP-u, jer je njegova odredba i kasnija i posebna (za pravni položaj novinara u okviru kaznenog postupka).

kod službene i poslovne tajne obveza može prestati protekom roka od prestanka obavljanja dužnosti, službe ili zaposlenja osobe kojoj su ti tajni podaci bili poznati (pet godina kod službene, odnosno jedna godina kod poslovne tajne), “ako zakonom ili drugim na zakonu utemeljenim propisom nije ništa drugo određeno”. Primjeri takvih zakona su Zakon o sudovima (čl. 89. st. 1), Zakon o službi u oružanim snagama³³ (čl. 31. st. 1) i Zakon o unutarnjim poslovima³⁴ (čl. 77. st. 3; u nastavku teksta: ZOUP), koji određuju da obveza čuvanja službene tajne traje i nakon prestanka službe, ne navodeći vremensko ograničenje. Osim već iznijetog u pogledu odnosa kasnijega (u ovom slučaju ZZTP-a) i posebnog (ovdje ostala tri zakona) propisa, u prilog primjene posebnih propisa u ovom slučaju ide i već spomenuti dio same odredbe čl. 28. st. 3. ZZTP-a (“ako zakonom ili drugim na zakonu utemeljenim propisom nije ništa drugo određeno”).

Zakon o državnim maticama³⁵ u čl. 43. određuje da se izvaci iz državnih matica, te potvrde o podacima i činjenicama upisanima u njih izdaju na zahtjev osoba koje imaju pravni interes. Pravo uvida u državne matice dozvoljava se osobama izvan kruga neposredno zainteresiranih (osobe na koju se podaci odnose te njene obitelji i skrbnika) samo kad za to imaju na zakonu zasnovan pravni interes, dok se za uvid u spise i rješenja na temelju kojih je izvršen upis u državne matice traži neposredan i na zakonu zasnovan pravni interes. U ovom slučaju javljaju se dva pitanja. Prvo, predstavlja li dostupnost novinarima informacija u posjedu tijela javne vlasti (čl. 5. st. 1. ZJP-a) na zakonu zasnovan pravni interes (napominjemo da podaci u državnim maticama nisu određeni kao državna, niti vojna tajna, pa ne postoji mogućnost odbijanja davanja informacije prema čl. 5. st. 3. ZJP-a)? Kako smatramo da je odgovor na prvo pitanje potvrđan, drugo glasi: kakvu ulogu pritom ima zaštita privatnosti? Odgovor na ovo pitanje otežava već spomenuto nepostojanje cjelovitog zakonodavstva na području zaštite osobnih podataka. U takvim okolnostima treba primijeniti (kod kaznenopravnog aspekta već navedenu) formulu: sloboda izvještavanja i pristupa podacima ograničena je obvezom zaštite privatnosti (a potonja, pak, ograničenjem zaštite privatnosti javnih osoba).

5. Položaj pojedinih vrsta izvora: politička, građanskopravna, kaznena i disciplinska odgovornost

5.1. Vanjski izvori

Po naravi stvari, kod vanjskih izvora je manje oblika odgovornosti u odnosu na unutarnje izvore. Kod vanjskih izvora u obzir dolazi kaznenopravna i građanskopravna (obveznopravna) odgovornost.

Bez obzira na vrstu izvora, u čl. 23. st. 1. ZJP-a predviđeno je šest temelja za oslobođenje nakladnika od odgovornosti za štetu, koji “pokrivaju” praktički sve oblike

³³ NN 23/95 i 33/95.

³⁴ NN 29/91, 73/91, 19/92, 33/92, 76/94 i 161/98.

³⁵ NN 96/93.

savjesnoga novinarskog rada³⁶. Navedena odredba ne odnosi se na osobne podatke tajnost kojih je propisana zakonom, informacije o maloljetnim osobama te informacije prikupljene na nezakonit način, niti isključuje odgovornost kod autorizirane informacije koja sadrži očevidne uvrede i klevete, a nakladnik i glavni urednik nisu postupali u dobroj vjeri (čl. 23. st. 3. i 4. ZJP-a).

5.2. Unutarnji izvori

5.2.1. Izvori unutar javne vlasti

Osim već iznijetih varijanti kaznenopravne odgovornosti, unutar tijela javne vlasti izvoru prijete i disciplinska³⁷ i politička odgovornost. Dva su glavna oblika propisivanja disciplinske odgovornosti: odredbama o povredama službene dužnosti (kao pod bilj. broj 37) ili odredbama o zaštiti tajnosti unutar pojedinih propisa³⁸.

S druge strane, predviđeno je kazneno djelo povrede slobode izražavanja misli (čl. 107. KZ-a), koje, među inim, čini onaj tko novinaru uskrati ili ograniči pristup informaciji, uskrati mu ili ograniči slobodu izvještavanja, ako se ne radi o državnoj, vojnoj ili službenoj tajni³⁹. Predviđena je i prekršajna odgovornost ovlaštene službene osobe u tijelu javne vlasti koja novinaru uskrati informaciju iz djelokruga tog tijela (obveza utvrđena u čl. 5. st. 2. ZJP-a), uz zapriječenu novčanu kaznu od 10.000 do 40.000 kuna (prema čl. 42. st. 1. toč. 1. ZJP-a)⁴⁰. Zbog onemogućavanja ili otežavanja legalnog pristupa podacima moguća je i disciplinska odgovornost⁴¹.

³⁶ Predviđeni su sljedeći temelji: točno i potpuno izvješće s rasprave, odnosno preneseno iz isprave pribavljene od tijela javne vlasti, a njezin smisao nije promijenjen uredničkom obradom; autorizirani intervju; istinitost informacije ili ako je autor imao osnovani razlog povjerovati da su istinite i poduzeo sve potrebne mjere za provjeru istinitosti, a postojalo je opravdano zanimanje javnosti za objavljivanje, uz postupanje autora u dobroj vjeri; fotografija snimljena na javnom mjestu ili uz znanje oštećenika i njegov pristanak na objavljivanje, a bez oštećenikove zabrane ili ograničenja objavljivanja; istinita informacija, a iz okolnosti proizlazi da je novinar sa sigurnošću mogao zaključiti da se oštećenik slaže s njezinim objavljivanjem; vrijednosni sudovi autora, čije je objavljivanje u javnom interesu, a informacije su dane u dobroj vjeri.

³⁷ Prema čl. 43. toč. 8. Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94 i 7/95, u nastavku teksta: ZDSN), čl. 20. st. 2. toč. 1. Zakona o Državnom sudbenom vijeću (NN 58/93 i 49/99, u nastavku teksta: ZDSV), čl. 82. st. 1. toč. 2. ZOUP-a te čl. 3. toč. 8. Stegovnika oružanih snaga (NN 103/96).

³⁸ Primjerice, čl. 159. st. 4. Zakona o socijalnoj skrbi (NN 73/97. – “Povreda čuvanja profesionalne tajne teža je povreda odnosa iz radnog odnosa”).

³⁹ Iako se novinaru može odbiti pristup samo državnoj i vojnoj tajni, zakonodavac je ipak odbijanje pristupa službenoj tajni ostavio izvan kaznene sfere.

⁴⁰ Prema tjedniku “Globus” (440. broj od 14. svibnja 1999. godine), primjenom navedene odredbe, zbog uskrate službenih informacija “Glasu Samobora”, sa 10.000 kuna kažnjen je samoborski gradonačelnik.

⁴¹ Čl. 43. toč. 3. i 10. ZDSN-a, čl. 82. st. 1. toč. 5, 6, 8, 9. i 16. ZOUP-a, eventualno i čl. 20. st. 2. toč. 8. ZDSV-a te čl. 3. toč. 6. Stegovnika oružanih snaga.

Politička odgovornost zbog odavanja povjerljivih podataka novinarima nije vezana uz protupravnost. Odnosi se na dužnosnike izabrane ili imenovane na političke položaje⁴², za koje političko tijelo kojem odgovaraju procijeni da su odavanjem podataka (koji ne moraju biti tajni) počinili političku pogrešku. Istodobno, politička odgovornost je moguća i zbog odbijanja ili otežavanja pristupa podacima (npr. pod pritiskom političke konkurencije ili javnosti).

Pravila o odgovornosti države, odnosno njezinog službenika, za štetu, primjenjuju se i na štetu nastalu nezakonitim ili nepravilnim “otjecanjem”, ali i uskratim podataka⁴³.

Mogućim “posrednim izvorom” u okviru ove skupine može se smatrati pučki pravobranitelj; njemu su dostupni svi podaci i informacije, ima pravo uvida u svu dokumentaciju iz nadležnosti Republike Hrvatske i u sve akte tijela državne uprave i tijela s javnim ovlastima, bez obzira na stupanj njihove tajnosti⁴⁴.

5.2.2. Ostali unutarnji izvori

Na zaposlenike kao izvore novinarskih informacija čiji radnopravni položaj nije reguliran posebnim propisima, osim već navedenih odredbi ZZTP-a (osobito onih koje reguliraju poslovnu i profesionalnu tajnu), primjenjuju se odredbe Zakona o radu⁴⁵. Davanje informacija novinarima može se podvesti pod redoviti otkaz ugovora o radu uvjetovan skrivljenim ponašanjem zaposlenika (“ako zaposlenik krši obveze iz radnog odnosa” – čl. 106. st. 1. podst. 3). Za primjenu ove odredbe potrebna prethodna određenost obveze zbog čijeg kršenja se otkazuje ugovor o radu (u zakonu, kolektivnom ugovoru, pravilniku o radu ili ugovoru o radu)⁴⁶. Osim toga, davanje informacija novinarima može biti i razlog za izvanredni otkaz ugovora o radu, prema čl. 107. st. 1. (“ako zbog osobito teške povrede obveze iz radnog odnosa ili zbog neke druge osobito važne

⁴² Što sve ulazi u okvir političkih položaja ovisi o sustavu i tradiciji u pojedinoj zemlji. U praksi, politički odgovaraju i rukovoditelji iz upravnog segmenta vlasti (npr. – prema hrvatskome službeničkom pravu – mogućnost premještanja državnog službenika s položaja na koji je imenovan na bilo koje službeničko mjesto u odgovarajućem zanimanju, zvanju i platnom razredu).

⁴³ Hrvatsko pravo predviđa primarnu odgovornost države za štetu, kako materijalnu, tako i nematerijalnu. Država može odgovarati na osnovi krivnje, za štetu od opasne stvari ili djelatnosti, kao pravna osoba te – prema posebnim propisima – za štetu bez greške (npr. čl. 265. st. 4. ZUP-a).

⁴⁴ Čl. 11. st. 1. Zakona o pučkom pravobranitelju (NN 60/92.).

⁴⁵ NN 38/95.; Zakon o radu također sadrži odredbe o obvezi čuvanja poslovne tajne: u pogledu izuma ostvarenog na radu ili u vezi s radom (čl. 89) te tajni koje dozna član zaposleničkog vijeća u obavljanju ovlaštenja danih mu ovim Zakonom (čl. 155).

⁴⁶ Prema čl. 5. Zakona o radu, zaposlenik se u radnom odnosu dužan pridržavati odredbi zakona, međunarodnih ugovora, drugih propisa, kolektivnih ugovora i pravilnika u vezi s radnim odnosom, a poslodavac mu je prije stupanja na rad dužan omogućiti upoznavanje s propisima o radnim odnosima. Kolektivni ugovor i pravilnik o radu moraju se na prikladan način učiniti dostupnim zaposlenicima.

činjenice, uz uvažavanje svih okolnosti i interesa obiju ugovornih stranaka, nastavak radnog odnosa nije moguć⁴⁷).

U pogledu prava novinara na pristup informaciji koju ne drže tijela javne vlasti, već ostale fizičke i pravne osobe, javlja se zanimljiva situacija. U čl. 38. st. 3. Ustava RH utvrđeno je pravo novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji (bez navođenja “uz uvjete određene zakonom”, “u skladu sa zakonom” i sl., kao u nekim drugim odredbama o temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina). Odredba o dostupnosti informacija novinarima iz čl. 5. ZJP-a odnosi se samo na informacije u posjedu tijela javne vlasti. Znači li to da dostupnost novinarima informacija u posjedu ostalih subjekata podliježe volji tih subjekata? Ima li novinar pravo na dostupnost podataka koji nisu tajni prema propisima o tajnosti, a nalaze se u posjedu trgovačkog društva? Uzme li se u obzir različit položaj javnih i privatnih subjekata, privatne pravne osobe mogu se izjednačiti s fizičkim osobama, koje nisu novinarima dužne omogućiti pristup podacima u svom posjedu. S druge strane, privatne pravne osobe nemaju bitan zaštitni faktor priznat fizičkim osobama: pravo na privatnost. Ukoliko bi se priznalo pravo pristupa podacima privatnim pravnim osobama, javlja se dodatno pitanje: kojem tijelu se novinar može obratiti ukoliko mu informacije budu uskraćene (obraćanje tijelu iz čl. 5. st. 5. ZJP-a također je moguće samo kad se radi o informacijama u posjedu tijela javne vlasti)? Dvije su varijante odgovora na potonje pitanje: općinskom sudu⁴⁸ ili Upravnom sudu (zaštita Ustavom zajamčenog prava i slobode čovjeka i građanina, ukoliko je takva sloboda ili pravo povrijeđeno nezakonitom radnjom – između ostalog – ovlaštene osobe u poduzeću ili drugoj pravnoj osobi, ako nije osigurana druga sudska zaštita, prema čl. 67. Zakona o upravnim sporovima⁴⁹).

Kao koristan posredan izvor mogu poslužiti zaposlenici ili zaposleničko vijeće. Poslodavac je dužan najmanje svaka tri meseca obavijestiti zaposleničko vijeće o podacima određenim u čl. 144. Zakona o radu⁵⁰, a zaposleničko vijeće je o svom radu dužno redovito obavješćivati zaposlenike. I u takvoj situaciji, međutim, zaposlenici mogu biti podvrgnuti prethodno navedenim radnopravnim normama.

6. Označavanje tajnosti: između propisa i “mentaliteta tajnosti”

Kod svih varijanti odgovornosti novinara za objavljivanje tajnih podataka, odnosno odgovornosti novinarskih izvora za odavanje takvih podataka novinarima, javlja se bi-

⁴⁷ “Ako poslodavac otkazuje ugovor o radu, a za valjanost otkaza se ovim Zakonom traži postojanje opravdanoga razloga, on mora dokazati postojanje opravdanoga razloga za otkaz.” (čl. 112. st. 1. Zakona o radu).

⁴⁸ Prema čl. 16. st. 2. Zakona o sudovima, općinski sudovi rješavaju u svim predmetima koji nisu stavljani u djelokrug nekoga drugog suda ili javnog bilježnika.

⁴⁹ NN 53/91, 9/92 i 77/92.

⁵⁰ Radi se podacima o stanju i rezultatima poslovanja, razvojnim planovima i njihovom utjecaju na položaj zaposlenika, kretanju i promjenama u plaćama, zaštiti i sigurnosti na radu te drugim pitanjima osobito važnima za položaj zaposlenika.

tan subjektivni element: odnosno osobi mora biti poznato da se radi o tajnim podacima. Pritom je važna i odredba čl. 28. st. 1. ZZTP-a, koja obvezu čuvanja tajne vezuje uz okolnost da je nedvojbeno da se radi o tajni⁵¹. Dvojbe nema ako na određenom dokumentu postoji oznaka tajnosti. Ako ne postoji, mišljenja smo da u svakome pojedinom slučaju treba procijeniti radi li se o osobi koja po svojim profesionalnima ili drugim relevantnim osobinama nedvojbeno mora znati da se radi o tajni.

Prema čl. 4. ZZTP-a, oznaku vrste i stupnja tajnosti na vidljivom mjestu moraju imati dokumenti koji sadrže tajne podatke i svi njihovi prilozima te elektronske baze podataka, dok se prije usmenog priopćavanja tajnih podataka daje prethodno upozorenje o njihovoj tajnosti. Spomenuto se odnosi na sve vrste tajni. Samo za državne, vojne i službene tajne (njihov nastanak, priopćavanje, dostavu i uporabu, kao i nestanak ili otkrivanje tajnih podataka) propisano je vođenje posebnih očevidnika (čl. 15. i 17. ZZTP-a).

Teško je, međutim, zamisliti da će državni službenici u svojoj svakodnevnoj praksi (obilježenoj, među inim, “mentalitetom tajnosti”) pažljivo od slučaja do slučaja procjenjivati radi li se o tajnom podatku te koje vrste i stupnja, da bi ga potom označili tajnim. To se osobito odnosi na tipične resore tajnosti (obranu, unutarnje i vanjske poslove). Spomenuta praksa se nerijetko sastoji u tome da mnoštvo službenika (ne samo onih koji su ovlaštena za klasificiranje) “udara pečate” s oznakom tajnosti na veliki dio dokumenata koji im “prođu” preko radnog stola. Radi se o problemu s velikim “kapacitetom zlorabe”, zbog čega do izražaja dolazi važnost provjere tajnosti⁵² (ZZTP za to predviđa utemeljenje Vijeća za provjeru tajnosti /čl. 29-33/, koje, međutim, može izdavati samo obavijesti i smjernice).

7. Zaključak: devet glavnih načela

Na kraju donosimo komparaciju odredbi hrvatskog prava prema usporednim sustavima, analiziramo zastupljenost pojedinih oblika odgovornosti kod određenih vrsta subjekata zaštite izvora te iznosimo načela koja smatramo najvažnijima u vezi s razmotrenim pitanjima.

Usporedimo li hrvatsku regulaciju zaštite izvora s Holsingerova četiri glavna pitanja povlastice povjerljivosti, možemo zaključiti sljedeće:

– definicija novinara ne nalazi se između trinaest pojmova određenih u čl. 2. ZJP-a; s druge strane, ZJP povlasticu povjerljivosti ne priznaje samo novinarima, već i urednicima, tiskarima, autorima knjiga i autorima objavljenih priloga koji nisu novinari (čl. 12. st. 2);

– u hrvatskom pravu objekt zaštite je izvor informacije;

⁵¹ Navedeni “uvjet nedvojbenosti” ne odnosi se na kaznena djela u čijim bitnim obilježjima je posebno propisan spomenuti subjektivni element (npr: “za koji zna da predstavljaju državnu ili vojnu tajnu” – kazneno djelo objavljivanja sadržaja državne ili vojne tajne /čl. 145. KZ-a/).

⁵² Prema čl. 13. st. 3. ZJP-a, zabranjeno je objavljivanje informacija koje su *zakonom određene* državnom ili vojnom tajnom. Iz toga slijedi da proizvoljna tajnost ne obvezuje.

– u pogledu “zaobilaženja” povlastice, ne postoje posebna ograničenja o pretrazi novinarskih prostorija⁵³;

– pozivanje na povlasticu nije dozvoljeno kod kaznenih djela počinjenih putem sredstava javnog priopćavanja.

Odredba čl. 12. ZJP-a ne sadrži ograničenja, niti uvjete te je, stoga, za novinare i njihove izvore znatno povoljnija od Wigmoreovog testa opravdanosti pozivanja na novinarsku povlasticu povjerljivosti.

U usporedbi sa trima iznijetim glavnim skupinama usporednih sustava regulacije zaštite novinarskih izvora, hrvatsko zakonodavstvo može se – zbog već spomenute formulacije čl. 12. ZJP-a – svrstati u skupinu s najjačom zakonskom zaštitom. Hrvatsko pravo ne sadrži posebne odredbe o zaštiti “zviždača”.

U vezi s odavanjem podataka novinarima i njihovim objavljivanjem, te zaštitom izvora, javljaju se četiri oblika odgovornosti (građanskopravna, kaznena, radnopravna – uključujući službeničku /disciplinsku/ i politička), te četiri skupine subjekata (novinari/mediji, vanjski izvori, unutarnji izvori unutar javne vlasti i ostali unutarnji izvori). Najstroži je položaj unutarnjih izvora unutar javne vlasti: kod njih u obzir dolaze sva četiri oblika odgovornosti. Slijede ostali unutarnji izvori (građanskopravna, kaznena i radnopravna odgovornost). Tri potonja oblika odgovornosti prisutna su i kod novinara, ali unutar svakog od njih sadržane su i određene povlastice (građansko pravo – posebne odredbe o isključenju nakladnika od odgovornosti za naknadu štete; kazneno pravo – mogućnost isključenja protupravosti kaznenih djela protiv časti i ugleda prema čl. 203. KZ-a; radno pravo – zabrana otkaza ugovora o radu, umanjenja plaće ili izmjene položaja novinaru koji odbije izvršiti nalog koji se protivi pravilima novinarskog zanimanja i etike prema čl. 10. st. 3. ZJP-a). Vanjski izvori mogu biti podvrgnuti samo građanskopravnoj i kaznenoj odgovornosti.

Opisani odnos oblika odgovornosti i subjekata zaštite podataka može se prikazati sljedećom tablicom:

SUBJEKT	Radnopravna (disciplinska) odgovornost	Gradansko-pravna odgovornost	Kaznena odgovornost	Politička odgovornost
Vanjski izvor	NE	DA	DA	NE
Unutarnji izvor (u tijelu vlasti)	DA	DA	DA	DA
Unutarnji izvor (izvan tijela vlasti)	DA	DA	DA	NE*
Novinar**	DA	DA	DA	NE

* U određenim situacijama ipak je moguća i politička odgovornost unutarnjeg izvora izvan tijela vlasti (npr. političara koji formalno nije član niti jednog tijela vlasti)

** Za novinare su kod svih vrsta odgovornosti predviđene određene (prethodno navedene) povlastice.

⁵³ Policija je 7. lipnja 1999. godine obavila pretragu prostorija tjednika “Nacional” i stanova dvojice novinara, u potrazi za informacijama koje bi mogle omogućiti otkrivanje izvora tajnih dokumenata MUP-a objavljenih u spomenutom tjedniku.

Sva četiri oblika odgovornosti moguća su i kod nelegalnog odbijanja pristupa podacima, a za uskratku informacije novinaru predviđena je i prekršajna odgovornost (čl. 42. st. 1. toč. 1. ZJP-a). U slučaju davanja netočnih podataka od strane službenika tijela javne vlasti, u obzir dolaze radnopravna (disciplinska) i građanskopravna odgovornost.

Zaključno, u vezi s temom ovog rada sljedeća načela držimo najvažnijima:

– **NUŽNOST ZAŠTITE IZVORA** – postojanje zaštite novinarskih izvora nužno je za ostvarivanje slobode informiranja i uvodno spomenutog interesa javnosti (jedan od razloga za to je činjenica da u praksi suvremenoga demokratskog života izvorima prijete više vrsta i veći intenzitet zla u odnosu prema novinarima, ne samo od strane države, već i drugih subjekata čijim se interesima protivi objavljivanje pojedine informacije);

– **ODGOVORNOST NOVINARA PRI SURADNJI S IZVOROM** – radi se o protuteži prethodnom načelu: zloraba zaštite izvora od strane novinara može kompromitirati cijeli koncept povlastice povjerljivosti i dovesti do potpore zahtjevima prema ograničavanju prava na zaštitu izvora i slobode informiranja uopće (glavno sredstvo ostvarivanja ovog načela je provjera informacija);

– **RAZLIČITI PRAVNI POLOŽAJ NOVINARA I IZVORA** – ovo je načelo korektiv sa stajališta interesa tajnosti i ograničavanja rizika na strani izvora: profesionalne uloge i obveze novinara i njegova izvora nisu iste, pa stoga ne mogu uživati niti isti opseg povlastica;

– **ZAŠTITA PRIVATNOSTI** – i ovo je načelo nuždan korektiv, ali je za njegovu dosljednost i djelotvornost pretpostavka cjelovita regulacija zaštite privatnosti;

– **PROVJERA TAJNOSTI** – potrebna je regulacija koja će osigurati znatno bržu i autoritativniju provjeru tajnosti (naročito utemeljenja tijela s javnim ovlastima, namjesto savjetodavnog tijela predviđenog ZZTP-om);

– **PRETEŽNIJI INTERES** – mogućnost ocjenjivanja pretežnijeg interesa, koja sada postoji samo kod kaznenog djela neovlaštenog otkrivanja profesionalne tajne, potrebno je proširiti na ostala kaznena djela povezana s tajnošću (osim najtežih, poput špijunaže, odavanja državne ili vojne tajne), kao i na određene disciplinske povrede;

– **VAŽNOST UPRAVNE ETIKE** – s obzirom na već spomenuti “mentalitet tajnosti”, zakonito postupanje državnog osoblja u vezi s pristupom informacijama u znatnoj mjeri ovisi o vrijednosnim orijentacijama njegovih članova;

– **POZNAVANJE PROPISA** – novinar koji dobro poznaje propise o tajnosti, zaštiti izvora i pristupu informacijama lakše će ostvariti svoje profesionalne ciljeve (katkad je dovoljna samo najava pokretanja formalnog postupka da se poneki “čuvar tajne” predomisli);

– **PRIMJERENO ZAKONSKO DEFINIRANJE TAJNE** – zakonska definicija tajne koja se ne sastoji samo od formalnih elemenata pridonijela bi većoj demokratičnosti, transparentnosti i pravnoj sigurnosti na prostoru “sudara” tajnosti i javnosti.

Literatura

- Brezak, Milan, *Pravo na osobnost, Pravna zaštita osobnih podataka od zlouporabe*, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb, 1998.
- Gomien, Donna, *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*, Vijeće Europe/Organizator, Strasbourg/Zagreb, 1996.
- Holsinger, Ralph L., *Media Law*, 2nd ed., McGraw-Hill, New York..., 1991.
- Perić, Berislav, *Država i pravni sustav*, 4. izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1990.
- Press Law and Practice, A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies*, Article 19, The International Centre Against Censorship, London, 1993.
- Rajko, Alen, *Tajni podaci: nužnost i(li) informativna diskriminacija?*, Magistarski rad na Pravnom fakultetu u Zagrebu (1999.)
- Ricchiardi, Sherry – Malović, Stjepan (urednici), *Uvod u novinarstvo*, Tiskara Puljko, Zagreb, 1996.
- Vuković, Mihajlo – Vuković, Đuro, *Znanost o izradi pravnih propisa – Nomotehnika*, Informator, Zagreb, 1997.
- Weinberg, Steve, *The Reporter's Handbook*, 3rd ed., St. Martin's Press, New York, 1996.
- Holstad, Sigvar, "Sweden", u: Rowat, Donald (ur.), *Administrative Secrecy in Developed Countries*, Columbia University Press, New York, 1979.
- Rubić, Majda, "Primjena Zakona o javnom priopćavanju", *Informator*, broj 4673/98
- Ustav Republike Hrvatske (NN 8/98. – proć. tekst)
- Zakon o javnom priopćavanju (NN 83/96.)
- Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96.)
- Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 60/92.)
- Kazneni zakon (NN 110/97.)
- Zakon o općem upravnom postupku (NN 53/91 i 103/96.)
- Zakon o upravnim sporovima (NN 53/91., 9/92. i 77/92.)
- Zakon o parničnom postupku (NN 53/91. i 91/92.)
- Zakon o kaznenom postupku (NN 110/97.)
- Zakon o državnim maticama (NN 96/93.)
- Zakon o radu (NN 38/95.)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94., 86/94. i 7/95.)
- Zakon o sudovima (NN 3/94., 100/96., 115/97. i 131/97.)
- Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN 58/93. i 49/99.)
- Zakon o službi u oružanim snagama (NN 23/95. i 33/95.)
- Zakon o unutarnjim poslovima (NN 29/91., 73/91., 19/92., 33/92., 76/94. i 161/98.)
- Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97.)
- Stegovnik oružanih snaga (NN 103/96.)
- Pravilnik o zaštiti tajnosti podataka obrane (NN 112/97.)

Alen Rajko

PROTECTING THE SOURCES OF INFORMATION: LEGAL ASPECTS

Summary

In Croatia, the issue of the legal status of the sources of journalists' information as well as the status of journalists who publish sensitive information is increasingly gaining prominence. This is a subject which includes elements of constitutional, media, labour, civil, and penal law. The essay is limited to people as information sources. The sources can be divided into internal and external. The rationale for the sources' confidentiality privilege lies in the fact that journalists serve public goals and their sources can find themselves imperilled. According to the author's classification, the risks of this privilege are faced either by the sources (direct or indirect manipulation, smear campaigns, misapprehensions) or by the journalists ("protecting" a fictional source, subsequent blackmail of the source, misapprehensions). In Croatia, the protection of the information sources is defined in Article 12 of the Law on Public Information. The author outlines the major comparative systems of regulation of this field, the examples of antinomies among different Croatian regulations (the principles for their resolution are also offered) and analyses the position of certain types of sources in relation to the Croatian law. And finally, the author compares the regulations of the Croatian law with the comparative systems, analyses the representation of certain forms of responsibility of certain types of subjects and lists the principles he deems most important regarding journalists' work (the necessity of protecting the sources, the responsibility of journalists towards their sources, the different legal status of journalists and their sources, the protection of privacy, the verification of confidentiality, the more dominant interest, the importance of administrative ethics, the familiarity with the regulations, the adequate legal definition of a secret).