

## **PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA KOJE POSJEDUJU TIJELA JAVNE VLASTI - KROZ USTAVNOSUDSKI ASPEKT I STAJALIŠTA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

Dragan Elijaš, viši ustavnosudski savjetnik – mentor UDK: 342.736  
Dr. sc. Sandra Marković, odvjetnica iz Zagreba Ur.: 23. siječnja 2017.  
Sanja Trgovac, viša ustavnosudska savjetnica – mentorica, Pr.: 6. veljače 2017.  
voditeljica Centra za evidenciju i dokumentaciju Pregledni znanstveni rad  
Ustavnog suda Republike Hrvatske

### **Sažetak**

*Pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti uvedeno je u Ustav Republike Hrvatske, kao ustavno jamstvo, promjenama Ustava iz 2010. godine. Na zakonskoj razini u naš pravni sustav uvedeno je Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. Prema definiciji iz Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013., koji je na snazi, pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije te obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kad takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom. U ovom radu prikazano je sadašnje zakonsko uređenje, stajalište Europskog suda za ljudska prava te su analizirani primjeri odluka Ustavnog suda koje se odnose na obavještavanje zainteresirane javnosti pri donošenju propisa i na slučajeve u kojima se pojavilo pitanje preteže li pravo na pristup informacijama ili njemu suprotstavljeno pravo na zaštitu osobnih podataka, također zajamčeno Ustavom u članku 37., a razrađeno Zakonom o zaštiti osobnih podataka. Navodi se da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Istaknuta su načela prava na pristup informacijama te je ukazano na značaj testa javnog interesa. Navode se pravna stajališta ESLJP-a izražena u presudi Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske, koja je i Ustavni sud primjenjivao u svojim odlukama.*

**Ključne riječi:** *pravo na pristup informacijama, Ustavni sud, Europski sud, načela, test javnog interesa.*

## 1. UVODNO

Pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti uvedeno je u Ustav Republike Hrvatske, kao ustavno jamstvo, promjenama Ustava iz 2010.<sup>1</sup> Ovo je pravo na zakonskoj razini u naš pravni sustav uvedeno Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2003. (u daljnjem tekstu: ZoPPI)<sup>2</sup>. Sada je na snazi ZoPPI iz 2013.<sup>3</sup> Prema definiciji iz ZoPPI-a pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije te obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kad takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom.<sup>4</sup>

1 Članak 6. Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 76/10. glasi:

“U članku 38. dodaje se novi stavak 4. koji glasi:

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

*Dosadašnji stavak 4. postaje stavak 5.”*

2 Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003., Narodne novine, br. 172/03. 144/10. 37/11. - odluka Ustavnog suda i br. 77/11.

3 Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2013., Narodne novine, br. 25/13. i 85/15.

4 Na službenoj stranici Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske (pregledano 17. siječnja 2017.) navodi se: “Pravo na pristup informacijama je temeljno ljudsko pravo koje se štiti Ustavom Republike Hrvatske, Europskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama, Konvencijom o pristupu službenim dokumentima i Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/2013, 85/2015).

Pravo na pristup informacijama je pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije koja je javnog karaktera, a obuhvaća i obvezu tijela javne vlasti da omogući pristup zatraženoj informaciji, odnosno da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom. Pravo na pristup informacijama je Ustavom Republike Hrvatske i Zakonom o pravu na pristup informacijama zajamčeno pravo svih fizičkih i pravnih osoba na dobivanje informacija koje posjeduju tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj, neovisno o svrsi u koju se informacija želi koristiti. Informacija je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti, neovisno o obliku u kojem je nastala.

Pravo na pristup informacijama ostvaruje se proaktivnom objavom informacija na internetu, što je obveza tijela javne vlasti prema članku 10. Zakona, kao i podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama tijelu javne vlasti.

Zakon o pravu na pristup informacijama daje svim domaćim i stranim fizičkim i pravnim osobama, na jednak način i pod jednakim uvjetima pravo na pristup informacijama.

Obveznici pružanja informacija su tijela javne vlasti iz članka 5. točke 2. Zakona, a obuhvaćaju državnu upravu i državna tijela, lokalnu samoupravu, javne ustanove i druga tijela s javnim ovlastima, pravne osobe čiji je osnivač država ili jedinice lokalne samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, trgovačka društva u većinskom vlasništvu države ili lokalnih jedinica kao i pravne osobe koje temeljem posebnog zakona pretežito ili u cijelosti financiraju iz državnog proračuna odnosno iz javnih sredstava. Tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj ima oko 6000 i njihov popis vodi Povjerenik za informiranje. Taj je popis javno dostupan na poveznici <http://tjv.pristupinfo.hr>.”

Na: [http://www.transparency.hr/upload\\_data/site\\_files/pravo\\_na\\_pristup\\_informacijama.pdf/](http://www.transparency.hr/upload_data/site_files/pravo_na_pristup_informacijama.pdf/) (Transparency International Hrvatska) navodi se: “Pravo na informiranost, na dostupnost i slobodan pristup informacijama jedno je od temeljnih ljudskih prava i jedan od osnovnih uvjeta

U ovom radu prikazat ćemo sadašnje zakonsko uređenje, stajalište Europskog suda za ljudska prava te analizirati primjere odluka Ustavnog suda koje se odnose na obavještanje zainteresirane javnosti pri donošenju propisa i na slučajeve u kojima se pojavilo pitanje što preteže: pravo na pristup informacijama ili njemu suprotstavljeno pravo na zaštitu osobnih podataka, također zajamčeno Ustavom u članku 37., a razrađeno Zakonom o zaštiti osobnih podataka.<sup>5</sup>

## 2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Smerdel ističe da je tajnost povijesna tradicija djelovanja državnih vlasti na našem području.<sup>6</sup> Navodi da ukidanjem jednostranačja i ideološke diktature problem

demokratizacije svakog društva. Ljudska prava, pa tako i pravo na dostupnost informacijama zaštićena su odredbama mnogih međunarodnih dokumenata. Prvi počeci borbe za dostupnost informacija datiraju iz 1766. godine, kada je u švedskom parlamentu pokrenut postupak da se u Zakonu o slobodi tiska i dostupnosti javnih dokumenata regulira i pravo na dostupnost javnih informacija. U deklaraciji o pravima čovjeka i građanina (Francuska, 1789.) ističe se pravo svakog pojedinog građanina da ima pravo tražiti od svakog javnog službenika polaganje računa o načinu trošenja javnih sredstava. OPĆA DEKLARACIJA O PRAVIMA ČOVJEKA (UN, 1948.) obvezuje članice da u svoje ustavno – pravne sustave ugrade odredbe Deklaracije prema kojima ‘svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvaća i pravo navlastito mišljenje bez miješanja sa strane, kao i pravo da traži, prima i širi informacije i ideje, bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.’ MEĐUNARODNI PAKT O GRAĐANSKIM I POLITIČKIM PRAVIMA

(1966. god.), utvrđuje da svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, a ‘sloboda izražavanja obuhvaća slobodu traženja, primanja i širenja informacija i misli svake vrste...’, koja sloboda može biti podvrgnuta ograničenjima, koja moraju biti neophodna i moraju biti striktno propisana zakonom. EUROPSKOM KONVENCIJOM O LJUDSKIM PRAVIMA I TEMELJNIM SLOBODAMA (Rim, 1950., stupila na snagu 1953., u RH 1997.), svima se jamči pravo na slobodu izražavanja, što obuhvaća slobodu mišljenja, te slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje / korištenje tih sloboda obuhvaća odgovornosti i dužnosti, pa je stoga podvrgnuto ograničenjima, koja su neophodna u demokratskom društvu i koja moraju biti zakonom propisana, radi otklanjanja mogućnosti zlorabe. Republika Hrvatska, kao članica UN-a i Vijeća Europe, u svoj je ustav ugradila odredbe o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, pa tako i pravo na slobodu mišljenja i izražavanja misli. Međutim, Ustavom RH nije zajamčeno pravo na dostupnost informacija kojima raspolažu državna tijela / tijela javne vlasti. Ipak, RH je, kao potpisnica međunarodnih dokumenata, i kao kandidatkinja za prijem u članstvo Europske unije, obavezna svojim unutarnjim zakonodavstvom osigurati uvjete građanima da ostvare pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, pa je u tom smislu donijela Zakon o pravu na pristup informacijama.”

5 Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, br. 106/12. - proć. tekst

6 Prof. Smerdel, u “Ustavno uređenje europske Hrvatske”, Narodne novine, Zagreb, 2013., str. 323., navodi: *Za vrijeme jednostranačke diktature, sva sredstva informiranja bila su pod najstrožim nadzorom jedine dopuštene Partije. Za “ideološka skretanja” redovito su slijedile stroge sankcije protiv novinara, ostajalo se bez posla bez mogućnosti zaposlenja u profesiji. Službeno, međutim, nije postojala cenzura, kao klasični sustav državne kontrole informacija, gdje su državni cenzori odobrivali ili zabranjivali konačna izdanja novina. Mnogo efikasnija bila je samocenzura ili autocenzura: prijetnjom sankcijama i strahom novinari su natjerani da sami strogo vode računa o onome što namjeravaju objaviti. Naravno, prilikom zapošljavanja*

ne nestaje. Nadalje da se u gospodarskoj krizi potiskuje nezavisno istraživačko novinarstvo, koje se oduvijek smatralo "čuvarom demokracije".<sup>7</sup> Kao najvažniji primjer ističe aferu Watergate u SAD-u, u kojoj je otkriće zloporabe tajne službe republikanske vlasti koje su objavili dvoje mladih novinara Washington Posta (Woodrow, Bernstein), uz podršku redakcije i javnosti, dovelo do kongresne akcije i konačno ostavke predsjednika Richarda Nixona 1974. godine.<sup>8</sup> Posebno ističe američki Zakon o slobodi informiranja iz 1966. godine, koji čini golemi iskorak u pogledu razvijanja tajnosti vlasti i postaje primjer koji tek dvadesetak godina poslije slijede europske demokratske države.<sup>9</sup>

Godine 2010. u Ustavu<sup>10</sup> je precizirana odredba članka 38. stavka 4., koja sada jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti.<sup>11, 12</sup> Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.<sup>13</sup> Ističemo načela prava na pristup informacijama. Prvo navodimo načelo javnosti i slobodnog pristupa, koje znači da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravno osobi u skladu s uvjetima i

*birali su se najpouzdaniji, odnosno najposlušniji novinari ("kadrovi").*

7 Branko Smerdel, *ibid.*

8 Branko Smerdel, *ibid.*

9 Smerdel, *op.cit.*, str. 324., navodi: *Originalni tekst hrvatskog Ustava odredio je: "Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informacijama". Međutim, čak ni u vrijeme neusporedivo manjih tehnoloških mogućnosti pristupa informacijama, ustavotvorac nije namjeravao pravo na pristup informacijama ograničiti samo na novinare. Prije 23 godine novinari su zaista bili posrednici između vlasti i javnosti. Dominirala je televizija i tiskovine. Internet je u Hrvatskoj bio rijetko i teško dostupan. Zbog toga je bilo poteškoća s tumačenjem tog ustavnog članka. Njegov je smisao bio i ostaje: informacije kojima raspolažu institucije javne vlasti moraju biti dostupne svima, građanima i strancima, pod jednakim uvjetima. Pritom naravno moramo uvažiti javni interes, koji može zahtijevati da određene informacije ostanu tajnim.*

10 Alen Rajko: Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske. Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 3 (2010), str. 629–649.

11 Smerdel, *op. cit.* str. 324. navodi: "Zakonskim promjenama iz 2010. za procjenu javnog interesa zadužena je Agencija za zaštitu osobnih podataka, no taj se sustav nije pokazao djelotvornim i javnost zahtjeva, a vladajuća koalicija 2013. je pripremila zakonodavstvo o uspostavljanju institucije specijaliziranog ombudsmana, saborskog povjerenika za informacije (Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13)."

12 Vidi: Branko Smerdel, Ustavna osnova prava javnosti na informaciju, *Informer*, god. 55., br. 5527, str. 1.

13 Članak 38. Ustava glasi:

"Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja. Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji.

Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo."

ograničenjima Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje navodimo načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija. To znači da informacije koje tijela javne vlasti objavljuju odnosno daju moraju biti pravodobne, potpune i točne. Načelo jednakosti jamči da pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija pripada svim korisnicima na jednak način i pod jednakim uvjetima.<sup>14</sup> Korisnici su ravnopravni u njegovu ostvarivanju. Tijela javne vlasti ne smiju staviti korisnike u neravnopravan položaj, a osobito na način da se pojedinim korisnicima informacija pruža prije nego ostalima ili na način kojim im se posebno pogoduje. Potom je i načelo raspolaganja informacijama, prema kojem korisnik koji raspolaže informacijama sukladno ovom Zakonu, ima pravo tu informaciju javno iznositi.<sup>15</sup>

U okviru ostvarivanja ovog prava odnosno postupanja nadležnih institucija važno je naglasiti značaj testa javnog interesa. Provođenjem testa javnog interesa nadležna osoba ili tijelo utvrđuje je li u javnom interesu neku informaciju učiniti dostupnom javnosti ili je označiti kao tajnu. Ističemo da interes i pravo javnosti znati, može u određenim slučajevima biti u suprotnosti s interesom sigurnosti zajednice, kao i pravom na zaštitu osobnih podataka ili npr. pravom privatnosti.<sup>16</sup> Ovaj test provode institucije, a u slučaju nastalog spora uključuje se povjerenik za informiranje, koji onda odlučuje pridonosi li interesu javnosti objavljivanje ili neobjavljivanje konkretne informacije.<sup>17</sup>

### 3. ZAKONSKO UREĐENJE

ZoPPI-jem se uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija<sup>18</sup> koje posjeduju tijela javne vlasti, propisuju se načela, ograničenja, postupak i način ostvarivanja i olakšavanja pristupa i ponovne uporabe informacija, djelokrug, način rada i uvjeti za imenovanje i razrješenje Povjerenika za informiranje

14 O razvoju i teorijama prava na pristup informacijama više u: Anamarija Musa, "Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj" ([https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/A\\_Musa\\_Pravni\\_i\\_institucionalni\\_aspekti\\_prava\\_na\\_pristup\\_informacijama\\_2.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/A_Musa_Pravni_i_institucionalni_aspekti_prava_na_pristup_informacijama_2.pdf)). Rad je izrađen u okviru znanstveno-istraživačkog projekta 'Novi hrvatski pravni sustav' Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu za 2014. godinu.

15 V. Branko Smerdel, op. cit., str. 324.i 325.

16 Više u Branko Smerdel, op. cit., str. 326.

17 Prof. Smerdel navodi: "Pritom se prosuđuje niz faktora koji mogu služiti kao smjernice kada je objavljivanje ili neobjavljivanje u interesu javnosti: -produbljivanje razumijevanja i sudjelovanja javnosti u javnoj raspravi o pitanjima koja su predmet javne rasprave, -promoviranje odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti za odluke koje donose, -promoviranje odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti za trošenje javnog novca, -omogućavanje javnosti da shvati odluke tijela javne vlasti koje utječu na živote građana, -dostupnosti informacija koje utječu na javno zdravlje i sigurnost.", op. cit., str. 326.

18 Ponovna uporaba znači uporabu informacija tijela javne vlasti fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihovog djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu (čl. 5. točka 6. ZOPPI-a).

te inspekcijski nadzor nad provedbom tog zakona.<sup>19</sup> Pravo na pristup informacijama ostvaruje se na dva načina.<sup>20</sup> Ponajprije propisivanjem obveze tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju određene akte i informacije<sup>21</sup> te dobivanjem informacije u povodu usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu.<sup>22</sup> Bilo da zahtjev podnosi pisanim putem ili usmeno ili telefonom, podnositelj zahtjeva nije obavezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji niti je obavezan pozvati se na primjenu ZoPPI-ja.<sup>23</sup> O uredno podnesenom zahtjevu tijelo javne vlasti trebalo bi odlučiti u roku od 15 dana. Žalba se može podnijeti Povjereniku za informiranje, a protiv rješenja Povjerenika može se pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom, koji odluku mora donijeti u roku od 90 dana. Upravni spor može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.<sup>24</sup>

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno pravo odnosno neograničeno.

19 Članak 1. ZoPPI-ja.

20 I. Šprajc, Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama. Sveske za javno pravo, Fondacija centra za javno pravo, 13/2013.

21 Primjerice zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada; opće akte i odluke koje donose; godišnje planove, programe strategije, upute, izvještaje o radu, financijska izvješća; informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža; podatke o izvoru financiranja, proračunu i izvršenju proračuna; informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama; informacije o svom unutarnjem ustrojstvu s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica; zapisnike i zaključke sa službenih sjednica; informacije o postupcima javne nabave, raspisanim natječajima; obavijesti o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama; odgovore na najčešće postavljena pitanja (članak 10.). Također su obvezna osigurati javnost rada informiranjem javnosti o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad (članak 12. st. 1. točka 1.).

22 Tijela javne vlasti obvezna su odrediti službenika za informiranje, posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama, te voditi poseban službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama (čl. 13. i 14.)

23 Članak 18. ZoPPI-ja.

24 Članci 20., 25., 26. ZoPPI-ja. U jednom slučaju, koji je bio i medijski popraćen, u ulozi tužitelja našao se i Ustavni sud. Novinar je zatražio od Ustavnog suda podatke o ranijim zaposlenjima bivše ustavnosudske savjetnice. Njegov je zahtjev odbijen. No, Povjerenica za informiranje naložila je Ustavnom sudu da mu da tražene podatke. Visoki upravni sud odbio je tužbu Ustavnog suda. (v. Jutarnji list, 4. studenoga 2016. - Novinar dokazao da mu je Ustavni sud uskratio informacije, i Lider, 4. studenoga 2016. - Ivica Grčar na Visokom upravnom sudu pobijedio Ustavni sud.)

ZoPPI-jem je propisano<sup>25</sup> na koga i na koje informacije se ne primjenjuje<sup>26</sup> te u kojim slučajevima tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama.<sup>27</sup> Tijelo javne vlasti dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa.<sup>28</sup>

#### **4. PRAKSA USTAVNOG SUDA**

##### **4.1. Donošenje propisa sukladno Kodeksu i ZOPPI-u**

ZoPPI sadržava posebnu odredbu o obvezi objavljivanja dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i općih akata. Ta odredba obvezuje tijela javne vlasti koja donose zakone, podzakonske propise te opće akte kojima se utječe na interese građana i pravnih osoba. Savjetovanje s javnošću provodi se objavom, u pravilu preko središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, nacрта propisa, općeg akta odnosno drugog dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njegovim donošenjem, te pozivom javnosti da

- 25 A. Musa, op. cit., str. 50, navodi: "Hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2013. (i njegove izmjene iz 2015.) u velikoj je mjeri prihvatio i preuzeo ključne međunarodne standarde za kvalitetnu regulaciju prava na pristup informacijama, kao što su oni Konvencije Vijeća Europe ili oni utvrđeni od Article 19 u modelu zakona Načela maksimalne dostupnosti i proaktivne objave informacija usvojena su odredbama kojima se utvrđuje definicija informacije i definicija tijela javne vlasti, obvezna proaktivna objava informacijama te maksimalan krug nositelja. Načelo ograničenog kruga iznimaka prihvaćeno je jasno propisanim ograničenjima koja su podložna testu javnog interesa te minimalnim krugom izuzetaka. Načela olakšanog pristupa i neograničavanja prava tegobnim odredbama o troškovima prihvaćena su kraćim rokovima za dobivanje informacije, relativnom fleksibilnošću po pitanju zahtjeva za pristup informacijama, neovisnom kontrolom odluka, te ograničavanjem naknade troškova na nužne troškove izrade informacije u skladu s unaprijed utvrđenim kriterijima. I načelo otvorenosti sjednica prihvaćeno je u ZPPI kao standard, kao i promicanje otvorene vlasti, jer ZPPI predviđa i izvještavanje i edukaciju službenika kao i sankcioniranje."
- 26 Ne primjenjuje se na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, na informacije za koje postoji obveza čuvanja tajnosti sukladno Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, na informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, odnosno informacije koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru suradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama (čl. 1. st. 3. do 5.)
- 27 Tijela javne vlasti ograničit će pristup informacijama koje se tiču prethodnog i kaznenog postupka, za vrijeme trajanja tih postupaka, a mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti; ako je riječ o poslovnoj, profesionalnoj ili poreznoj tajni; ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, pravo intelektualnog vlasništva; ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se tiče postupka sklapanja međunarodnog ugovora. Također, pristup informaciji može se ograničiti ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne ili onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni ili inspeksijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti (članak 15.).
- 28 Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa navedenih u čl. 15., bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji taj interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom (članak 16.).

dostavi svoje prijedloge i mišljenja.

#### **4.2. Promjene Ustava**

Na odredbe ZoPPI-a pozvao se i Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora donoseći 2013. godine Odluku o otvaranju javne rasprave o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava Republike Hrvatske. Ustavni sud je na inicijativu jednog građanina uputio Izvješće Hrvatskom saboru o javnoj raspravi u postupku promjene Ustava.<sup>29</sup> Ocijenio je da bi Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav trebao podrobno razmotriti tvrdnje podnositelja inicijative o tomu da je u konkretnom slučaju otvorena javna rasprava o aktu koji je “dva koraka udaljen” od nacrta propisa (javna rasprava otvorena je o Prijedlogu za utvrđivanje Nacrta promjene Ustava) i koji ne mora biti istovjetan tekstu prijedloga nacrta promjene Ustava koji će odbor uputiti Hrvatskom saboru na raspravljavanje i utvrđivanje. U vezi s drugom tvrdnjom podnositelja inicijative o kratkoći rokova javne rasprave “samo četiri radna dana”, Ustavni sud je, polazeći od stava da je to pitanje usko povezano s karakterom demokratske države utemeljene na vladavini prava, podsjetio na prihvaćene europske pravne standarde o tom pitanju, koje je oblikovala Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) u Mišljenju o tri pravna pitanja koja su se javila u postupku utvrđivanja nacrta novog Ustava Mađarske iz 2011.<sup>30</sup> i Mišljenju o Četvrtoj izmjeni Temelnog zakona Mađarske iz 2013.<sup>31</sup> Komisija je podsjetila “da su transparentnost, otvorenost i uključivanje, prikladan vremenski okvir i uvjeti koji omogućuju pluralizam stajališta i valjanu raspravu o prijepornim pitanjima ključni zahtjevi demokratskog procesa stvaranja ustava” te da za usvajanje i promjenu ustava “treba biti postignut široki konsenzus”. Podsjetio je i na svoja stajališta, u svjetlu tih pravnih standarda, da postupak u kojem se zahtjev donošenja propisa prema predviđenim pravilima i/ili demokratskim proceduralnim standardima ne poštuje nesuglasan s člankom 1. Ustava, to jest s demokratskim uređenjem Republike Hrvatske, i s člankom 3. Ustava, to jest s vladavinom prava kao najvišom vrednotom ustavnog poretka Republike Hrvatske.<sup>32</sup> Kad je riječ o Ustavu, Ustavni sud je istaknuo da taj zahtjev po prirodi stvari ima posebnu težinu. Ustavni sud je smatrao potrebnim izvijestiti Hrvatski sabor da je u Odluci o otvaranju javne rasprave određen neprihvatljivo kratak rok javne rasprave, koji se ne bi mogao opravdati ni tvrdnjom da će se javna rasprava provesti i nakon što Hrvatski sabor utvrdi nacrt promjene Ustava u skladu s člankom 137. stavkom 2. Ustava.

29 Izvješće broj: U-X-5730/2013 od 26. studenoga 2013., objavljeno u Narodnim novinama, br. 144/13. i na [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

30 Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the New Constitution of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 86<sup>th</sup> Plenary Session /Venice, 25-26 March 2011/, Opinion no. 614/2011, CDL-AD/2011/001, Strasbourg, 28 March 2011

31 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95<sup>th</sup> Plenary Session /Venice, 14-15 June 2013/, Opinion 720/2013, CDL-AD/2013/012, Strasbourg, 17 June 2013

32 Odluka broj: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013., Narodne novine” broj 99/13.



### **4.3. Dopuna Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (novi članak koji uređuje plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta)**

Jedan od prigovora Rektorskog zbora Republike Hrvatske, koji je podnio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju,<sup>33</sup> bio je da se u postupku donošenja tog zakona nije poštovalo pravilo o javnoj raspravi u skladu s Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata<sup>34</sup>, jer je “donesen bez provedene javne rasprave i bez upoznavanja Rektorskog zbora sa izričajem pravne norme”. Ustavni sud je detaljno analizirao postupak donošenja osporene norme. Utvrdio je da je Vlada u srpnju 2012. dostavila Hrvatskom saboru Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u kojem plaće rektora i prorektora nisu bile spomenute ni na jednom mjestu. Taj je prijedlog Vlada “povukla iz procedure” u listopadu 2012. Taj prijedlog zakona Vlada je u veljači 2013. ponovo uputila u saborsku proceduru. Ni u tom tekstu prijedloga zakona plaće rektora i prorektora također nisu bile spomenute ni na jednom mjestu. Na sjednici Hrvatskog sabora 19. travnja 2013. donesen je zaključak da se prihvaća prijedlog zakona i da će se sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputiti predlagatelju radi pripreme konačnog prijedloga zakona. Vlada je u svibnju 2013. Hrvatskom saboru podnijela konačni tekst prijedloga zakona u kojem se prvi put pojavio novi članak 57.a. Zakon je donesen 15. srpnja 2013.

Ustavni sud je, uvažavajući tvrdnju nadležnog ministarstva da su “pojedine odredbe ZID ZZDVO-a za koje je predlagatelj isticao da nisu bile predmet javne rasprave, nastale (su) i uvrštene u ZID ZZDVO-a upravo kao rezultat provedene javne rasprave te temeljem mišljenja tijela državne uprave, saborskih zastupnika i ostalih dionika sustava”, pregledao sadržaj internetske stranice nadležnog ministarstva, na kojoj je zabilježen tijek javne rasprave o prijedlogu zakona, posebno je razmotrio i dokument nadležnog ministarstva pod nazivom “Analiza prve faze javne rasprave o Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (12. travnja - 12. svibnja 2012.)” od 21. lipnja 2012., u kojem je objavljeno više od 200 objedinjenih komentara i primjedbi na prvi tekst prijedloga zakona. U tom se dokumentu ne spominju plaće rektora i prorektora javnih

33 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, broj 94/13. Članak 25. glasi:

“Članak 25.

Iza članka 57. dodaju se naslov i članak 57.a koji glase:

‘Plaća rektora i prorektora’

Članak 57.a

Plaću rektora i prorektora javnih sveučilišta ovisno o broju zaposlenika na sveučilištu, utvrdit će Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, s tim da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra.’

34 Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine” broj 140/09.

sveučilišta. Ustavni sud je razmotrio i izvješća više odbora Hrvatskog sabora, te je preslušao video zapis sa sjednice Hrvatskog sabora 9. srpnja 2013. Ustavni sud nije mogao s izvjesnošću tvrditi da osporeni članak 57.a) nije proizašao iz javne rasprave, ali je utvrdio nedvojbenim da u relevantnim dokumentima i zapisima koje je razmotrio, o plaćama rektora i prorektora javnih sveučilišta nije bilo riječi. Jedino je u izvješću Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu Hrvatskoga sabora s 27. sjednice održane 11. lipnja 2013., na kojoj je taj odbor raspravljao o Konačnom prijedlogu zakona napomenuto da je “u uvodnom obrazloženju ministar istaknuo” kako je u Konačni prijedlog zakona “unesena nova odredba kojom se Vladi Republike Hrvatske daje ovlast određivanja koeficijenta za izračun plaće rektora i prorektora javnih sveučilišta”. Međutim, iz tog izvješća proizlazi da na sjednici nije spomenut drugi dio odredbe članka 57.a), koji propisuje zakonske zabrane (“s tim da plaća rektora ne smije biti viša od plaće zamjenika ministra, a plaća prorektora ne smije biti viša od plaće pomoćnika ministra”). U uvodnom izlaganju u povodu Konačnog prijedloga Zakona nadležni ministar zadržao se samo na prvom dijelu predložene odredbe, ne spominjući njezin drugi dio, koji propisuje prethodno navedene zakonske zabrane. S obzirom na to, Ustavni sud je zaključio da je predloženi članak 25. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (odnosno članak 57.a) postao dostupan javnosti tek javnim objavljivanjem teksta Konačnog prijedloga Zakona u svibnju 2013. i da on nije bio predmet javne rasprave. Prema tvrdnjama predlagatelja, o predloženom članku 25. nije bio konzultiran ni sam Rektorski zbor, koji čine svi rektori javnih sveučilišta u Republici Hrvatskoj, iako je bila riječ o njihovim plaćama. Te činjenice Ustavni sud je uzeo u obzir pri ispitivanju članka 25. osporenog zakona s aspekta vladavine prava.

#### ***4.4. Donošenje Odluke o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama***

Prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom navedene odluke ministra znanosti, obrazovanja i sporta, čiji je sastavni dio Kurikulum zdravstvenog odgoja<sup>35</sup>, posebice njegov IV. modul pod nazivom “Spolna/rodna ravnopravnost i odgovorno spolno ponašanje” podnijelo je više fizičkih i pravnih osoba.<sup>36</sup> Ustavni sud se nije upuštao u materijalno-pravni supstrat osporenog akta odnosno njegov sadržaj, već se zadržao isključivo na proceduralnom aspektu osporene Odluke. Pošao je od stajališta da “esencijalna načela na kojima se temelji demokratsko društvo u smislu članaka 1. i 3. Ustava - načela pluralizma, tolerancije i slobodoumlja - imaju i svoj proceduralni aspekt. Drugim riječima, demokratičnost procedure u okviru koje se odvija društveni dijalog o pitanjima od općeg interesa jest ono što sam akt, kao ishod te procedure, može odrediti kao ustavnopravno prihvatljiv

35 Odluka o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama klasa: 602-01/12-01/00431, ur. broj: 533-21-12-0005 od 31. siječnja 2013. ministra znanosti, obrazovanja i sporta, objavljena u Narodnim novinama, broj 17 od 13. veljače 2013.

36 Odluka broj: U-II-1118/2013 i dr. od 22. svibnja 2013. (Narodne novine, broj 63/13.).

ili neprihvatljiv.” Ustavni sud je ocijenio da je, unatoč prihvatljivosti ciljeva koji su se osporenim modulom htjeli postići, ipak riječ o temama koje roditelji, u pravilu, doživljavaju kao područje u kojem se moraju uvažavati jamstva slobode i zaštite njihovih osobnih “vjerskih ili filozofskih uvjerenja”. Prema ocjeni Ustavnog suda, to je samo po sebi dostatno da stvori obvezu za državu odnosno njezina nadležna tijela da roditeljima i njihovoj djeci osigura objektivno i kritičko, pluralističko i tolerantno ozračje u kojem će se ti ciljevi djelotvorno ostvarivati, uključujući i obvezu države da sadržaj i/ili način provedbe nastavnog programa IV. modula bude oblikovan neutralno, uz aktivno i djelotvorno sudjelovanje roditelja. Prema ocjeni Ustavnog suda država nije ispunila svoju proceduralnu ustavnu obvezu da nastavne sadržaje zdravstvenog odgoja u državnim/javnim školama na uravnotežen način uskladi s ustavnim pravom i slobodom roditelja na odgoj njihove djece. Proces pravnog oblikovanja sadržaja zdravstvenog odgoja u Republici Hrvatskoj pokazao je značajan nedostatak demokratskog pluralističkog pristupa. Ishod tog procesa, osporena odluka, prema stajalištu Ustavnog suda, takav je da se može ocijeniti nesuglasnim prije svega s člankom 63. stavcima 1. i 2.<sup>37</sup> Ustava u proceduralnom aspektu. Sažeto, sadržaj zdravstvenog odgoja za sve škole na području Republike Hrvatske - onako kako je zamišljen za školsku godinu 2012./2013. - oblikovao se u kurikulumu nacionalnog značenja, koji je nadležno ministarstvo donijelo u obliku propisa obvezujuće pravne snage. Ustavni sud je ocijenio neprihvatljivim da stupanju na snagu propisa takvog sadržaja i takve pravne snage nije prethodilo davanje mišljenja vijeća roditelja (članak 137. stavak 4. Zakona o odgoju) niti je u proces bilo uključeno Nacionalno vijeće za odgoj i obrazovanje, a nije bila provedena ni javna rasprava unutar demokratski organizirane institucionalne procedure (barem) o sadržajima tog odgoja, za koje se razumno moglo pretpostaviti da će izazvati kontroverzije u društvenoj zajednici. S obzirom na kasniji tijek događanja, za Ustavni sud je bilo očito da stupanju na snagu tog propisa nije prethodila ni cjelovita priprema u tehničkom, organizacijskom i edukacijskom smislu. U tom je svjetlu osobito neprihvatljivim ocijenio to što je stupanje propisa na snagu uslijedilo u trenutku kad je školska godina, u kojoj se on imao primijeniti (2012./2013.), već započela. Iako je za predlagatelje ustavnopravno bio sporan samo IV. modul Kurikuluma zdravstvenog odgoja, Ustavni sud je ukinuo odluku u cijelosti, jer se proceduralni aspekt njezina donošenja odnosio na cijelu osporenu odluku.

37 Članak 63. stavci 1. i 2. Ustava glase:

“Roditelji su dužni odgajati, uzdržavati i školovati djecu te imaju pravo i slobodu da samostalno odlučuju o odgoju djece.

Roditelji su odgovorni osigurati pravo djetetu na potpun i skladan razvoj njegove osobnosti. (...).”

## **5. SUPROTSTAVLJENI: PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA I PRAVO NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA**

### **5.1. Zakon o pomilovanju nije organski zakon**

Ustavni sud rješenjem broj U-I-957/2007, U-I-2290/2009<sup>38</sup>, točkom I. izreke nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom postupka donošenja Zakona o pomilovanju (Narodne novine, broj 175/03.), a točkom II. izreke nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju (Narodne novine, broj 175/03.).<sup>39</sup> Prvi predlagatelj smatrao je da je osporeni zakon organski zakon te je osporavao ustavnost postupka donošenja Zakona o pomilovanju, odnosno suglasnost s Ustavom Zakona u cjelini zbog neustavnog postupka donošenja. Naime, Hrvatski sabor je u sazivu od 2. veljače 2000. (4. saziv) imao 151 zastupnika, pa većina glasova svih zastupnika iznosi najmanje 76 glasova. Na 37. sjednici Hrvatskog sabora, održanoj 17. listopada 2003., za donošenje Zakona o pomilovanju glasovalo je 68 zastupnika, a 41 zastupnik bio je suzdržan. Drugi predlagatelj osporavao je članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju, koji propisuje da se odluka o pomilovanju objavljuje u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Ustavni sud je za ocjenu suglasnosti s Ustavom postupka donošenja Zakona o pomilovanju mjerodavnim istaknuo članak 83. stavak 2. i članak 98. alineju 4. Ustava.<sup>40</sup> Za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju mjerodavni su i članci 16., 35., 37. i 38. stavak 4. Ustava.

Na pitanje je li Zakon o pomilovanju organski zakon, Ustavni sud je odgovorio da se Zakon o pomilovanju po svojoj pravnoj naravi svrstava u red propisa za provedbu Ustavom utvrđene ovlasti predsjednika Republike da odlučuje o pomilovanjima. Ustavni sud je ocijenio da nije utemeljeno tvrditi da je riječ o zakonu koji uređuje pojedino ili pojedina Ustavom zajamčena osobna i politička prava i slobode čovjeka. Nije riječ ni o zakonu koji uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela.

38 U-I-957/2007, U-I-2290/2009 od 23. ožujka 2011., objavljeno u Narodnim novinama, broj 37/11, Bilten Venecijanske komisije, izdanje 2011/2 [CRO-2011-2-004] i [www.usud.hr](http://www.usud.hr)

39 Hrvatski sabor je na svojoj 37. sjednici, održanoj 17. listopada 2003., donio Zakon o pomilovanju, koji je objavljen u Narodnim novinama broj 175. od 4. studenoga 2003., a stupio je na snagu 1. prosinca 2003.

40 Članak 83. Ustava glasi:

“(…)

Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

(…)”

Članak 98. Ustava glasi.

“Predsjednik Republike:

(…)

- daje pomilovanja,

(…)”

Pitanja Ustavom zajamčenih osobnih i političkih prava i sloboda čovjeka, odnosno pitanja ustrojstva, djelokruga i načina rada državnih tijela, prema ocjeni Ustavnog suda, napose se ne mogu smatrati temeljnim, primarnim predmetom uređenja Zakona o pomilovanju. Ustavni sud je ocijenio da Zakon o pomilovanju nije organski zakon kojeg je, u smislu članka 83. stavka 2. Ustava, Hrvatski sabor morao donijeti većinom glasova svih zastupnika. Za donošenje Zakona o pomilovanju potrebna je, sukladno članku 83. stavku 1. Ustava, većina glasova zastupnika koji su nazočni na sjednici Hrvatskog sabora, uz uvjet da je na sjednici nazočna većina od ukupnog broja zastupnika. Ustavni sud je utvrdio da je Zakon o pomilovanju sa 68 zastupničkih glasova "za", uz 41 "suzdržan" glas, donesen u postupku koji je u suglasnosti s Ustavom jer je taj saziv Hrvatskog sabora imao ukupno 151 zastupnika.

Zanimljivi dio ovoga rješenja odnosi se na članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju, koji je propisivao da se odluka o pomilovanju objavljuje u službenom glasilu Republike Hrvatske. Predlagatelj je smatrao da su na taj način podatci o nečijoj kažnjavanosti dostupni svima, čime se zanemaruju prava osuđenih osoba na zaštitu dostojanstva, ugleda i časti. U razmatranju osnovanosti prijedloga za pokretanje postupka ocjene suglasnosti članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju s člancima 35. i 37. Ustava, Ustavni sud je pošao od utvrđenja da se u pravnom poretku Republike Hrvatske na ustavnoj razini (članci 35. i 37. Ustava), kao i na zakonskoj razini (primjerice, članci 86. i 202. KZ-a te mjerodavne odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka, Narodne novine, broj 108/96.), štiti područje osobnosti pojedinca (osobni i obiteljski život, njegovo dostojanstvo, ugled i čast) te sigurnost i tajnost njegovih osobnih podataka. S druge strane, u pravnom poretku Republike Hrvatske na ustavnoj razini (članak 38. stavak 4. Ustava) i na zakonskoj razini (Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, broj 172/03.) štiti se i pravo na pristup informacijama, koje posjeduju tijela javne vlasti. Člankom 12. stavkom 3. Zakona o pomilovanju propisano je javno objavljivanje odluka o pomilovanju, čime osobni podatci pomilovanih osuđenika (ime, prezime, godina i mjesto rođenja), kao i podatci o osudi za kazneno djelo (vrsta kaznenog djela, izrečena kazna), koji pripadaju u red podataka kaznene evidencije i zaštićeni su kao profesionalna tajna, postaju dostupni najširoj javnosti. Ustavni sud je u obrazloženju istaknuo da se čini da članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju ograničava Ustavom zajamčeno pravo pojedinca na zaštitu sigurnosti i tajnosti osobnih podataka (što za posljedicu može imati i narušavanje njegovih prava koja proizlaze iz osobnosti pojedinca kao zaštićenog ustavnog dobra) u korist Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama. Drugim riječima, iako su oba navedena prava Ustavom i zakonima zajamčena i zaštićena, primjena članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju imala bi za posljedicu davanje prvenstva pravu javnosti da joj budu dostupni podatci o pomilovanim osuđenima na štetu prava pomilovanih osuđenika da podatci o njima ne budu dostupni javnosti, odnosno da budu dostupni samo propisanom ograničenom krugu ovlaštenika (sudovima, tijelima kaznenog progona i drugim zakonom propisanim državnim i javnim institucijama).

Ispitivanje (ne)suglasnosti s Ustavom zakonskog rješenja koje nalaže javnu objavu podataka o pomilovanim osuđenima, prema ocjeni Ustavnog suda, zahtijeva razmatranje njegovih učinaka na ustavna prava pomilovanih osuđenika (članci 35.

i 37. Ustava) s aspekta njihove razmjernosti (članak 16. Ustava). Ustavni sud je u prvom redu smatrao potrebnim utvrditi ima li osporeno zakonsko rješenje objektivno prihvatljivo i racionalno opravdanje, to jest ima li ono legitiman cilj. U obrazloženju prijedloga članka 12. stavka 3. predlagateljica Zakona o pomilovanju, Vlada Republike Hrvatske, pozvala se na prihvaćene i implementirane sustave kontrole vlasti u suvremenom svijetu. Prema tom obrazloženju, uvođenje javnog objavljivanja odluka o pomilovanjima, što je novina u pravnom sustavu Republike Hrvatske, zahtijeva interes javnosti i potreba nadzora javnosti nad motivima (razlozima) pomilovanja budući da je pomilovanje javan, a ne privatn postupak. Predlagateljica je istaknula da je institut pomilovanja u modernom društvu zasnovan na pravедnosti, a ne na milosti, pa slijedom toga treba biti samo izniman, a ne redovan instrument korekcije prava sa stajališta pravедnosti budući da bi i slučajevi koji zahtijevaju korekciju prava u današnjim pravno-političkim uvjetima morali biti iznimni. U protivnom bi, naime, potreba redovitog korigiranja prava ukazivala na značajne nedostatke samog prava ili nedostatke u njegovoj primjeni pa bi valjalo intervenirati mijenjanjem prava, odnosno njegove primjene, a ne instrumentom pomilovanja. Prijedlog članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju obrazložen je i uočenim značajnim porastom broja usvojenih molbi za pomilovanje u Republici Hrvatskoj, to jest širenjem primjene tog pravnog instituta preko granica "iznimnosti", pri čemu su se mnogi slučajevi u javnosti doživljavali spornim i dvojbenim. Ustavni sud je ocijenio da iz obrazloženja cilja osporenog zakonskog rješenja proizlazi da je javna dostupnost podataka o osobama koje je predsjednik Republike pomilovao u prvom redu instrument podvrgavanja uvidu javnosti postupanja predsjednika Republike u tom području, a ne instrument izloženosti samih počinitelja kaznenih djela javnosti. Prema ocjeni Ustavnog suda, osporeni članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju utemeljen je na legitimnom cilju. Cilj članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju Vlada Republike Hrvatske definirala je kao "nadzor javnosti nad "motivima" (razlozima) pomilovanja". Ustavni sud ne smatra da je nenavođenje razloga kojima se predsjednik Republike vodio kad je donosio odluku o pomilovanju određenog osuđenika ustavnopravno neprihvatljivo. Prema obrazloženju Ustavnog suda akt pomilovanja relik je povijesne uloge apsolutnog suverena pa u načelu sadrži neograničene diskrecijske prerogative ovlaštenika (konkretno, predsjednika Republike). U tom bi svjetlu zahtjev za javnim iznošenjem razloga kojima se suveren vodio kad je donosio odluku o pomilovanju određenog osuđenika po naravi stvari bio u koliziji sa samom pravnom prirodom akta pomilovanja, koji je izraz slobodne volje njegova donositelja. Ustavni sud je istaknuo da je Republika Hrvatska demokratska država utemeljena na vladavini prava (članak 1. u vezi s člankom 3. Ustava), a u demokratskom društvu nije dopušten nijedan akt vlasti koji bi bio izraz apsolutne samovolje nepodložne bilo kakvom nadzoru. Prema stajalištu Ustavnog suda članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju u tom se smislu treba sagledavati kao rješenje koje osigurava nužni stupanj uvida javnosti u pomilovanja koja daje šef države u demokratskom društvu. Javnom objavom odluka o pomilovanju osigurava se uvid u broj pomilovanih osoba, ali i uvid u vrste, odnosno težinu kaznenih djela u vezi s kojima se pomilovanja daju. Te činjenice, prema ocjeni Ustavnog suda, u dostatnoj mjeri omogućuju javnosti da izgradi stavove

o radu predsjednika Republike u tom ustavnopravnom području. Stoga je Ustavni sud ocijenio legitimnim ciljeve koji se nastoje postići člankom 12. stavkom 3. Zakona o pomilovanju, unatoč tome što odlukama predsjednika Republike nedostaju razlozi kojima se vodio pri pomilovanju određenog osuđenika.

Kod ocjene razmjernosti ove mjere Ustavni sud je istaknuo da zbog javne objave odluka o pomilovanjima predsjednika Republike javnosti postaju dostupni (zaštićeni) podaci o pomilovanim osuđenima. Članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju u tom smislu predstavlja miješanje u prava pomilovanih osuđenika na tajnost njihovih osobnih podataka. U ustavnosudskom postupku trebalo je stoga odgovoriti na pitanje: Je li riječ o miješanju u prava pomilovanih osuđenika koje je nerazmjerno legitimnom cilju koji se osporenim zakonskom mjerom želio postići? Ustavni sud je istaknuo da uvid javnosti u rad predsjednika Republike u području odlučivanja o pomilovanjima osuđenih osoba ocjenjuje nužnim u demokratskom društvu. Uvid javnosti, prema stajalištu Ustavnog suda, zasigurno ne bi bio osiguran ukoliko bi saznanja o pomilovanim osobama imao samo predsjednik Republike osobno, relativno uzak krug osoba u tijelu državne uprave zaduženom za suradnju u procesu pripreme odluka o pomilovanjima te sam osuđenik i njemu bliske osobe. Za ocjenu o razmjernosti osporene zakonske mjere s aspekta zaštite ustavnih prava pomilovanih osuđenika, Ustavni sud je istaknuo kao važne dvije činjenice. Prvo, pravna norma, sadržana u članku 12. stavku 3. Zakona o pomilovanju, potpuno je jasna i predvidljiva pa je osuđenik, koji podnosi molbu za pomilovanje, u cijelosti upoznat s pravnim posljedicama prihvatanja njegove molbe. On će biti pomilovan, ali će se podatci o njemu, kao pomilovanoj osobi, objaviti u službenom listu Republike Hrvatske i time postati dostupni javnosti. Osuđena osoba, koja podnosi molbu za pomilovanje, u tom smislu nije stavljena u neizvjesnu pravnu situaciju. Učinci njezine molbe, bude li ona prihvaćena, unaprijed su predvidljivi i izvjesni. Drugo, za ocjenu o razmjernosti osporene zakonske mjere odlučan je moment dragovoljnosti na strani osuđene osobe - dakle, njezin voljni pristanak da, radi ostvarenja svojeg primarnog interesa (to jest ishođenja pomilovanja) njezini osobni podatci i podatci o njezinoj osuđivanosti budu predmet prikupljanja, obrade, ocjene pa u konačnici i objave. Kao što je prethodno rečeno, objava dotičnih podataka izvjesna je posljedica koja će pogoditi osuđenu osobu bude li ona, na temelju vlastite molbe, pomilovana. Element pristanka ("privole") i element sukladnosti uporabe podataka zbog prikupljanja podataka ustavnog su značenja (članak 37. Ustava).

Ustavni sud je ocijenio da pristanak osuđene osobe na provođenje postupka koji može rezultirati njezinim pomilovanjem (koji se pristanak izražava podnošenjem molbe za pomilovanje, to jest svojevolumnim pokretanjem postupka pomilovanja), u situaciji kad su učinci takvog postupka jasni, predvidljivi i izvjesni određuje granice do kojih se miješanje u prava pomilovanih osuđenika mora ocijeniti razmjernim cilju koji se člankom 12. stavkom 3. Zakona o pomilovanju nastoji postići. Ocijenio je da je članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju u suglasnosti sa zahtjevima iz članka 16. u vezi s člancima 35. i 37. Ustava.<sup>41</sup>

41 Ustavni sud je u obrazloženju rješenja napomenuo da okolnost da bi se isti cilj možda mogao postići i na način koji bi eventualno u manjoj mjeri zadirao u pravo pomilovanog osuđenika na

Ustavni sud je u rješenju istaknuo i odstupanja od cilja članka 12. stavka 3. Zakona u praksi. Naime, primijetio je da u primjeni članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju, pored nesporne prakse objavljivanja odluka o pomilovanjima, kojima se molbe osuđenika prihvaćaju, odnosno kojima se pomilovanja daju, postoji i redovita praksa objavljivanja podataka o osuđenima, podnositeljima molbi za pomilovanje koje su odbijene. Konkretno, u dosadašnjoj su se praksi u Narodnim novinama objavljivali osobni podatci (ime, prezime, godina i mjesto rođenja) i onih osuđenih osoba koje su pomilovanje zatražile, ali je njihova molba odbijena. Kod takvih osuđenika dosada se nisu objavljivali podatci o osudi za kazneno djelo koje su počinili (to jest podatci o vrsti kaznenog djela i izrečenoj kazni). Ustavni sud je istaknuo da je dužan upozoriti da članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju nalaže objavu “odluke o pomilovanju”, ali ne i akta kojim se odbija molba osuđenika za pomilovanje. Stoga da je legitiman cilj članka 12. stavka 3. Zakona o pomilovanju dopušteno ostvarivati samo u okvirima objave odluka o pomilovanim osuđenima. Samo se unutar skupine pomilovanih osuđenika miješanje u ustavna prava može ocijeniti razmjernim cilju koji se člankom 12. stavkom 3. Zakona o pomilovanju želi postići. Dotadašnja praksa objavljivanja (i) odluka u kojima su navedeni osobni podatci o osuđenim osobama koje su podnijele molbe za pomilovanje, ali su njihove molbe odbijene, prema stajalištu Ustavnog suda, prelazi granice ustavnopravno prihvatljivog korištenja i obrade podataka o osuđenim osobama. Prema ocjeni Ustavnog suda javnosti moraju biti dostupni podatci o broju osuđenika kojima su molbe za pomilovanje odbijene, ali objava njihovih osobnih podataka izlazi izvan okvira “nužnosti u demokratskom društvu”.

### ***5.2. Dostavljanje ili omogućavanje uvida u evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade***

Odlukom broj: U-III-5112/2011<sup>42</sup> Ustavni sud je usvojio ustavnu tužbu, te je ukinuo presudu Upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-7252/2011-5 od 17. kolovoza 2011. i rješenje Vlade Republike Hrvatske klasa: 008-02/11-02/01, ur. broj: 5030109-11-7 od 26. svibnja 2011. i predmet vratio Vladi Republike Hrvatske na ponovni postupak. Presudom Upravnog suda broj: Us-7252/2011-5 od 17. kolovoza 2011. odbijena je tužba podnositeljice, GONG-a, protiv rješenja Vlade Republike Hrvatske, klasa: 008-02/11-02/01, ur. broj: 5030109-11-7 od 26. svibnja 2011., kojim je odbijen podnositeljičin zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama - dostavljanje ili omogućavanje uvida u evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade 4. kolovoza 2007.

Ustavni sud je u konkretnom predmetu kao mjerodavne naveo članke 16., 19., 29., 35., 37., 38. i 115. Ustava te članke 6., 10., 13. i 18. Konvencije za zaštitu

---

tajnost osobnih podataka (primjerice, propisivanjem objave inicijala osuđene osobe u odluci o pomilovanju koja se objavljuje u “Nardnim novinama”) sama po sebi ne čini osporeni članak 12. stavak 3. Zakona o pomilovanju nesuglasnim s Ustavom jer je osporeno zakonsko rješenje, zbog prethodno izloženih razloga, ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica.

42 Odluka Ustavnog suda, broj U-III-5112/2011 od 7. travnja 2016., objavljena na [www.usud.hr](http://www.usud.hr)



ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Konvencija).<sup>43</sup> Ocijenio je relevantnima, *mutatis mutandis*, pravna stajališta ESLJP-a izražena u presudi *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*.<sup>44</sup> Za Ustavni sud je nesporno da je podnositeljica, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku, tražeći dostavljanje ili omogućavanje uvida u evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade 4. kolovoza 2007., tražila pravo na pristup informacijama, u smislu definicije istih u članku 3. stavku 1. točki 3. ZoPPI-a, kao i da se u zahtjevu navode podatci koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, u smislu članka 11. stavka 3. ZoPPI-a. Za Ustavni sud je isto tako nesporno da te informacije predstavljaju osobne podatke, u smislu definicije istih u članku 2. stavku 1. točki 1. ZoZOP-a, kao i zbirku osobnih podataka u smislu članka 2. stavka 1. točke 3. ZoZOP-a.

Primjenjujući načelna stajališta ESLJP-a iz presude *Társaság*, Ustavni sud je tražio odgovore prvo na pitanje je li došlo do miješanja u podnositeljličino pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ustavni sud je naveo da je Vlada jedno od (najviših) državnih tijela u Republici Hrvatskoj te da postoji opravdani interes javnosti za pristup traženoj informaciji u pogledu ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade 4. kolovoza 2007. Ustavni sud je ocijenio da je podnositeljica bila uključena u legitimno prikupljanje informacija u stvari od javne važnosti, te je primijetio da se Vlada u konkretnom slučaju umiješala u pripremnu fazu tog procesa, stvarajući podnositeljici administrativne zapreke. Zbog toga je, prema ocjeni Ustavnog suda, došlo do miješanja u podnositeljličino pravo sadržano u članku 38. stavku 4. Ustava. Odgovarajući na sljedeće pitanje: Je li miješanje u podnositeljličino pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti bilo opravdano, Ustavni sud je pri ocjeni opravdanosti predmetnog miješanja u podnositeljličino ustavno pravo, trebao procijeniti je li to miješanje zadovoljilo zahtjeve članka 38. stavka 4. Ustava, to jest je li ograničenje bilo propisano zakonom, razmjerno naravi potrebe u konkretnom slučaju te nužno u slobodnom i demokratskom društvu, kao i služi li nekom od legitimnih ciljeva (ili eventualno više njih) iz članka 16. stavka 1. Ustava. Najprije je morao ocijeniti je li miješanje bilo u skladu sa zakonom. Ustavni sud je naveo da je podnositeljica informaciju zahtijevala na temelju ZoPPI-ja. Vlada je predmetnim rješenjem odbila podnositeljčin zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama navodeći kako se tražena informacija smatra “zbirkom osobnih podataka iz članka 2. točke 3. Zakona o zaštiti osobnih podataka”, kao i da se sigurnost podataka osigurava “mjerama i standardima informacijske sigurnosti a na koje se primjenjuju i propisi za zaštitu osobnih podataka građana” te se u tom smislu, između ostalog, pozvala i na članke 6., 7. i 11. ZoZOP-a. Također se pozvala i na članak 8. stavak 1. ZoPPI-a, kojim je propisano da će tijela javne vlasti uskratiti pravo

43 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr., 14/02. i 1/06.)

44 *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, presuda od 14. travnja 2009., zahtjev br. 37374/05. U tom predmetu Ustavni sud Republike Mađarske odbio je zahtjev nevladine druge *Társaság a Szabadságjogokért* da pristupi podnesku parlamentarnog zastupnika, kojim je isti inicirao ustavnosudsku kontrolu amandmana Kaznenog zakona u pogledu kaznenih djela povezanih s drogom, nakon čega je spomenuta udruga taj pristup neuspješno pokušala ishoditi u za to predviđenom postupku propisanom odredbama nacionalnog prava.

na pristup informaciji, između ostalog, ako je zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Upravni sud je obrazlažući osporenu presudu, između ostalog, također u jednom dijelu iznio te i slične argumente. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da je miješanje bilo "propisano zakonom" u smislu članka 38. stavka 4. Ustava. Što se tiče legitimnog cilja, iz prethodno navedenog Ustavni je sud ocijenio razvidnim da su i Vlada i Upravni sud smatrali da se u konkretnom slučaju ista očituje u zaštiti prava drugih. Ustavni sud je ocijenio da se za razmatrano miješanje može smatrati da služi legitimnom cilju zaštite prava drugih, u smislu članka 16. stavka 1. Ustava, kao i članka 10. stavka 2. Konvencije. I, konačno, ocjenjujući je li miješanje bilo "nužno u slobodnom i demokratskom društvu", Ustavni sud je istaknuo da je informacija koju je podnositeljica tražila u razmatranom slučaju postojala i bila pristupačna i nije zahtijevala Vladino prikupljanje podataka. Ustavni sud smatra da je država imala obvezu ne ometati tijek informacije koju je tražila podnositeljica, osobito imajući u vidu da je podnositeljica tražila dostavu informacije ili omogućavanje uvida u dijelove predmetne evidencije za koje Vlada smatra da ne predstavljaju zaštićene osobne podatke. Ustavni sud ne smatra vjerojatnim da se upućivanje na privatni život osobe, dakle u zaštićenu privatnu sferu, može razabrati iz same činjenice njezinog ulaska i izlaska iz vladine zgrade. No, ako bi iznimno i bilo drukčije, Ustavni sud je ocijenio da sam ulazak u zgradu Vlade i izlazak iz nje određenog dana, kao javne institucije, nije isključivo privatna stvar čak niti kada su u pitanju privatne osobe nego je, zbog prvorazrednog javnog interesa (vidi točku 11.1. obrazloženja ove odluke), također i javna stvar. Nadalje, da nepristupačnost informacije o nečijem ulasku i izlasku iz zgrade Vlade određenog dana u prošlosti predstavlja ograničenje prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti koje nije nužno u demokratskom društvu kada se s jedne strane sagleda javni interes za pristupačnošću te informacije, a s druge minimalni eventualni poseg u nečiju privatnost. Ustavni sud je ocijenio pogrešnom ocjenu Upravnog suda kako je navedeno vaganje uključenih interesa potrebno provesti u odnosu na svaku konkretnu osobu ponaosob. Naime, slično kao što javne osobe imaju sužen opseg zaštite svoje privatnosti (tim više sužen što su eksponiranije u javnosti), tako i privatne osobe, po ocjeni Upravnog suda, imaju sužen opseg zaštite svoje privatnosti kada ulaze u neku javnu instituciju (napose najvišeg ranga). Javnost, naime, ima pravo znati tko sve, pa makar i "privatno", ulazi u takvu instituciju. Ustavni sud je zaključio da se u konkretnom slučaju miješanje u podnositeljčino pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti ne može smatrati nužnim u demokratskom društvu jer za njega ne postoji prijeka društvena potreba te je ocijenio da je podnositeljici osporenom presudom, kao i predmetnim rješenjem Vlade koje joj je prethodilo, povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 38. stavkom 4. Ustava.

### **5.3. Dostavljanje preslika životopisa svih osoba koje su se prijavile za članove i/ili predsjednika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa**

Ustavni sud je usvojio i drugu ustavnu tužbu GONG-a odlukom, broj U-III-2599/2012<sup>45</sup>, te je ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Us-7254/2011-5 od 15. veljače 2012. i rješenje Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora klasa: UP/I-008-02/11-03/29, ur. broj: 6521-18-11-04 od 26. svibnja 2011. i vratio predmet Odboru za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora na ponovni postupak. Za Ustavni sud je bilo nesporno da je podnositeljica, u postupku koji je prethodio ustavnosudskom postupku, tražeći dostavljanje preslika životopisa svih osoba koje su se prijavile za članove i/ili predsjednika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, tražila pravo na pristup informacijama, u smislu definicije u članku 3. stavku 1. točki 3. ZoPPI-a, kao i da se u zahtjevu navode podatci koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, u smislu članka 11. stavka 3. ZoPPI-a. Za Ustavni sud je isto tako nesporno da te informacije predstavljaju osobne podatke, u smislu njihove definicije u članku 2. stavku 1. točki 1. ZoZOP-a, kao i zbirku osobnih podataka u smislu članka 2. stavka 1. točke 3. ZoZOP-a. Primjenjujući načelna stajališta ESLJP-a iz presude Társaság, utvrdio je da je tražeći dostavljanje preslika životopisa svih osoba koje su se prijavile za članove i/ili predsjednika Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa podnositeljica, kao nevladina udruga, u razmatranom slučaju vršila pripremanje foruma za javnu raspravu pa se za svrhu njezine djelatnosti može reći da je bitni sastojak informirane javne rasprave. Ustavni sud je istaknuo činjenicu da se podnositeljica, kao udruga, između ostalog bavi zaštitom prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Predmet razmatranog spora po mišljenju Ustavnog suda predstavlja stvar od javnog interesa. Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa jedno je od najvažnijih tijela za borbu protiv korupcije i sukoba interesa te postoji opravdani interes javnosti za pristup traženoj informaciji u pogledu životopisa svih osoba koje su se prijavile za članove i/ili predsjednika tog Povjerenstva. Stoga Ustavni sud smatra da je podnositeljica bila uključena u legitimno prikupljanje informacija u stvari od javne važnosti. Ustavni sud primjećuje da se Odbor u konkretnom slučaju umiješao u pripremnu fazu tog procesa, stvarajući podnositeljici administrativne zapreke. Prema ocjeni Ustavnog suda, došlo je do miješanja u podnositeljičino pravo sadržano u članku 38. stavku 4. Ustava. Ustavni sud smatra da je miješanje bilo "propisano zakonom" u smislu članka 38. stavka 4. Ustava. Stoga ocjenjuje da se za razmatrano miješanje može smatrati da služi legitimnom cilju zaštite prava drugih, u smislu članka 16. stavka 1. Ustava, kao i članka 10. stavka 2. Konvencije. Ustavni sud napominje da je informacija koju je podnositeljica tražila u razmatranom slučaju postojala i bila pristupačna i nije zahtijevala da Odbor prikuplja podatke te Ustavni sud smatra da je država imala obvezu ne ometati tijek informacije koju je tražila podnositeljica.

Ustavni sud je ocijenio da životopisi koje su u svrhu provođenja postupka za

45 Odluka Ustavnog suda, broj U-III-2599/2012 od 7. travnja 2016., objavljena je na: [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

izbor predsjednika odnosno članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa predali sami kandidati za ta mjesta nisu privatna stvar. Zbog javnog interesa, oni su javna stvar. Ocijenio je da nepristupačnost informacije o životopisima kandidata za predsjednika odnosno članove Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa predstavlja ograničenje prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti koje nije nužno u demokratskom društvu kada se s jedne strane sagleda javni interes za pristupačnošću te informacije, a s druge strane posezanje u privatnost kandidata za te važne javne funkcije. Ustavni sud je ocijenio pogrešnom ocjenu Visokog upravnog suda kako je navedeno vaganje uključenih interesa potrebno provesti u odnosu na svaku konkretnu osobu ponaosob. Javnost ima pravo znati tko su, u smislu životopisa koji “stoje iza njih”, pogotovo kad te životopise napišu oni sami, kandidati koji ulaze u “javnu arenu” već samom kandidaturom za javnopravno tijelo. Eventualne opravdane iznimke od tog pravila (primjerice, ako bi kandidat u životopisu iznosio podatke o članovima svoje obitelji i ti bi podatci, koji nisu važni za javnu funkciju za koju se kandidat kandidira, nadilazili generalije tih osoba i potencijalno zadirali u njihovu privatnost) ne mogu biti opravdani razlog za odbijanje davanja informacija o životopisima kandidata u cijelosti. U obrazloženju odluke istaknuto je da nije na Ustavnom sudu da uređuje pitanja vezana uz takve iznimke. U nedostatku zakonskih rješenja, to je stvar administrativne prakse utemeljene na odgovarajućim ustavnim vrijednostima i zaštićenim dobrima, u okvirima zakona. Ustavni sud je zaključio da se u konkretnom slučaju miješanje u podnositeljčino pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti ne može smatrati nužnim u demokratskom društvu jer za njega ne postoji prijevka društvena potreba te je ocijenio da je podnositeljci osporenom presudom, kao i osporenim rješenjem Odbora koje joj je prethodilo, povrijeđeno ustavno pravo zajamčeno člankom 38. stavkom 4. Ustava.<sup>46</sup>

## 6. ZAKLJUČNO

O važnosti ove teme, koja svakodnevno budi interes, ponajprije zbog sve tanje granice između navedenih prava i sve većeg interesa javnosti, progovarat će se sve češće. U praksi Ustavnog suda su i predmeti u kojima je ocijenjeno da se ne radi o pravu na pristup informacijama<sup>47</sup>. I Europski sud za ljudska prava, u presudi *Társaság* ističe da ESLJP dosljedno priznaje pravo javnosti na primanje informacija od općeg interesa. Njegova praksa u tom području razvijena je u odnosu na slobodu tiska, koja služi širenju takvih informacija i ideja. U vezi s tim ESLJP ističe da je “pozvan na najpomnije razmatranje kada su mjere koje poduzima nacionalna vlast podobne za obeshrabrivanje sudjelovanja tiska, jednog od ‘čuvara’ društva (engl. *society’s ‘watchdogs’*), u javnoj raspravi o pitanjima od legitimnog javnog interesa, čak i ako

46 U praksi Ustavnog suda odluke su u predmetima u kojima je ocijenjeno što se ne smatra javnim  
47 V. U-III-661/2014, U-III-1494/2014, U-III-3570/2011, U-III-5948/2014, U-III-3228/2014, U-III-5250/12, U-III-921/12, U-III-413/2008, U-III-2634/06, U-III-2084/10, U-III-506/2008, U-III-4534/2008, U-III-2807/2008, U-III-3244/2011, U-III-64394/2009, U-III-3698/2008, U-III-1958/2009, U-III-4535/2008, U-III-1967/2009, U-III-1452/2013, U-III-1687/2012, U-III-564/2011, U-III-4060/2007, U-III-5310/12.

se radi o mjerama koje pristup informacijama čine tek težim.<sup>248</sup>

#### LITERATURA

1. Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013.
2. Branko Smerdel, *Ustavna osnova prava javnosti na informaciju*, Informator, god. 55., br. 5527, (2007.)
3. Anamarija Musa, *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj*
4. ([https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/A\\_Musa\\_Pravni\\_i\\_institucionalni\\_aspekti\\_prava\\_na\\_pristup\\_informacijama\\_2.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/A_Musa_Pravni_i_institucionalni_aspekti_prava_na_pristup_informacijama_2.pdf)) Rad je izrađen u okviru znanstveno-istraživačkog projekta 'Novi hrvatski pravni sustav' Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu za 2014. godinu.
5. I. Šprajc, *Obveze tijela javne vlasti prema hrvatskom Zakonu o pravu na pristup informacijama*. Sveske za javno pravo 13/2013.
6. Alen Rajko, *Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske*, Hrvatska javna uprava, vol. 10, br. 3 (2010), str. 629–649.
7. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine - Međunarodni ugovori, broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispr., 14/02. i 1/06.
8. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine, 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.

48 ESLJP u presudi *Társaság* ističe: “35. Sud na početku podsjeća ... da ‘je iz Konvencije teško izvesti opće pravo na pristup administrativnim podacima i ispravama’ (*Loiseau protiv Francuske* (dec.), no. 46809/99, ECHR 2003-XII /extracts/). Unatoč tome, Sud je nedavno uznapredovao k širem tumačenju pojma ‘slobode primanja informacija’ (vidi *Sdruženi Jihočeske Matky protiv Češke* (dec.), no. 19101/03, 10. srpnja 2006.) i na taj način k priznavanju prava na pristup informacijama.

36. (...) Sud smatra da se razmatrani slučaj u biti tiče miješanja – snagom cenzure uslijed informacijskog monopola – u izvršavanje djelatnosti društvenog čuvara (engl. social watchdog), poput tiska, prije nego negiranja općeg prava na pristup službenim ispravama. U vezi s tim, može se napraviti usporedba s prijašnjim razmatranjima Suda kako prethodne prepreke koje je vlast proizvela funkcioniranju tiska zahtijevaju najveću temeljitost u proučavanju (vidi *Chaupy i drugi protiv Francuske*, no. 64915/01, § 66, ECHR 2004 VI). Štoviše, obveze države u stvarima slobode tiska uključuju otklanjanje prepreka vršenju funkcija tiska gdje, u pitanjima od javnog interesa, takve prepreke postoje isključivo zbog informacijskog monopola kojeg posjeduje vlast. U vezi s tim Sud napominje da je informacija koju je podnositeljica tražila u razmatranom slučaju postojala i bila pristupačna (vidi, *a contrario*, *Guerra i drugi protiv Italije*, 19. veljače 1998., § 53 in fine, Reports of Judgments and Decisions 1998-I) i nije zahtijevala vladino prikupljanje ikakvih podataka. Stoga, Sud smatra da je država imala obvezu ne ometati tijek informacije koju je tražila podnositeljica.

37. Sud napominje da je podnositeljica u krajnjoj liniji tražila informaciju o ustavnoj tužbi bez osobnih podataka o njenom autoru. (...)

38. Sud smatra da prepreke stvorene s namjerom sprječavanja pristupa informacijama od javnog interesa mogu obeshabriti one koji rade u medijima ili srodnim područjima od bavljenja time. Kao rezultat toga, oni možda više neće biti u mogućnosti vršiti svoju ključnu ulogu ‘javnih čuvara’ (engl. ‘public watchdogs’) i njihova sposobnost omogućavanja točnih i pouzdanih informacija može biti izložena negativnom djelovanju (vidi, *mutatis mutandis*, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 27. ožujka 1996., Reports 1996-II, p. 500, § 39).

39. Prethodno navedena razmatranja navode Sud na zaključak da se miješanje u podnositeljčinu slobodu izražavanja u konkretnom slučaju ne može smatrati nužnim u demokratskom društvu. Iz toga slijedi da je došlo do povrede članka 10. Konvencije.”

9. Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, br. 106/12. - proč. tekst
10. Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2003., Narodne novine, br. 172/03., 144/10., 37/11. - odluka Ustavnog suda i br. 77/11.
11. Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2013., Narodne novine, br. 25/13. i 85/15.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, broj 94/13.
13. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, Narodne novine, broj 140/09.
14. Odluka o uvođenju, praćenju i vrednovanju provedbe Kurikuluma zdravstvenog odgoja u osnovnim i srednjim školama klasa: 602-01/12-01/00431, ur. broj: 533-21-12-0005 od 31. siječnja 2013. ministra znanosti, obrazovanja i sporta, objavljena u Narodnim novinama, broj 17 od 13. veljače 2013.

Summary

**RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION HELD BY PUBLIC  
AUTHORITIES – THROUGH THE ASPECT OF THE  
CONSTITUTIONAL COURT AND THE POSITIONS OF THE  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

The right of access to information held by public authorities was introduced into the Constitution of the Republic of Croatia, as a constitutional guarantee, with the changes of the Constitution in 2010. At the legislative level, this was introduced into the legal system through the Right of Access to Information Act of 2003. As defined in the Right of Access to Information Act of 2013, currently in effect, the right of access to information includes the right of users to seek and receive information, as well as the obligation of public authorities to provide access to the requested information, or to publish information independently of the submitted request when such publication arises from an obligation laid down by law or another regulation. This paper presents the current legal regulation, the position of the European Court of Human Rights and an analysis of the examples of the decisions of the Constitutional Court that relate to informing the interested public when adopting regulations, and to cases in which the question arises of whether the right of access to information outweighs the opposing right to the protection of personal data, also guaranteed by Article 37 of the Constitution, and elaborated in the Personal Data Protection Act. It is stated that the restrictions of the right of access to information must be proportionate to the nature of the need to restrict it in each particular case, and necessary in a free and democratic society, and that these restrictions are prescribed by law. The author highlights the principles of the right of access to information, and the importance of the public interest test. The author refers to the legal positions stated in the judgment in the case of *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, which the Constitutional Court has applied in its decisions.

**Keywords:** *right of access to information, right to personal data protection, Constitutional Court, European Court of Human Rights, principles, public interest test.*

## Zusammenfassung

**ZUGANG ZU INFORMATIONEN VON ÖFFENTLICHEN  
BEHÖRDEN ANHAND DES VERFASSUNGSGERICHTS  
UND DER STELLUNGNAHME DES EUROPÄISCHEN  
GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE**

Das Recht auf Zugang zu Informationen von öffentlichen Behörden wurde in die Verfassung der Republik Kroatien als Verfassungsgarantie mit den Änderungen der Verfassung im Jahr 2010 aufgenommen. Auf gesetzgebender Ebene wurde dies in das Rechtssystem durch das Zugang zum Informationsgesetz von 2003 eingeführt. Nach dem derzeit geltenden Gesetz auf Zugang zu Informationen über das Informationsrecht von 2013 umfasst das Recht auf Zugang zu Informationen das Recht der Nutzer, Informationen zu verlangen und sie zu erhalten sowie die Verpflichtung der Behörden Zugang zu den verlangten Informationen zu gewähren oder Informationen unabhängig vom eingereichten Antrag zu veröffentlichen, wenn diese Veröffentlichung aus einer Verpflichtung resultiert, die durch das Gesetz oder eine andere Verordnung vorgesehen ist. In diesem Artikel werden die derzeitige Rechtsvorschrift, die Haltung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Analyse der Beispiele der Entscheidungen des Verfassungsgerichts vorgestellt, die sich auf die Unterrichtung der interessierten Öffentlichkeit bei der Annahme von Verordnungen und auf diejenige Fälle beziehen, in denen die Frage auftaucht, ob das Recht auf Zugang zu Informationen das entgegenstehende Recht auf Schutz personenbezogener Daten überwiegt, das auch durch Artikel 37 der Verfassung gewährleistet ist und im Datenschutzgesetz erarbeitet wurde. Es wird festgestellt, dass die Beschränkungen des Rechts auf Zugang zu Informationen in einem angemessenen Verhältnis zu der Art der Notwendigkeit stehen, um sie in jedem Einzelfall einzuschränken und sie in einer freien und demokratischen Gesellschaft notwendig zu machen und dass diese Beschränkungen gesetzlich vorgeschrieben sind. Die Grundsätze des Rechts auf Zugang zu Informationen und die Bedeutung des öffentlichen Interesse werden betont und die Rechtspositionen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte auf im Urteil *Társaság a Szabadságjogokért gg. Ungarn* angeführt sind, die das Verfassungsgericht in seinen Entscheidungen angewandt hat.

**Schlüsselwörter:** *Recht auf Zugang zu Informationen, Verfassungsgericht, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Grundsätze, Prüfung des öffentlichen Interesses.*



Riassunto

## **IL DIRITTO ALL'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI IN POSSESSO DEGLI ORGANI DEL POTERE PUBBLICO TRA LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO**

Il diritto all'accesso alle informazioni in possesso degli organi del potere pubblico è stato introdotto nella Costituzione della Repubblica di Croazia, quale diritto costituzionalmente garantito, con le modifiche costituzionali del 2010. A livello legislativo nel nostro ordinamento è stato introdotto con la legge sul diritto all'accesso alle informazioni del 2003. Secondo la definizione contenuta nella legge sul diritto all'accesso alle informazioni del 2013, ora vigente, il diritto all'accesso alle informazioni comprende il diritto dell'utente a richiedere ed ottenere le informazioni, come anche il dovere in capo all'organo del potere pubblico di consentire l'accesso all'informazione richiesta, ovvero di pubblicare le informazioni indipendentemente alla presentazione della richiesta, qualora tale pubblicazione derivi da un obbligo sancito dalla legge o da altra disposizione. Nel presente lavoro è illustrato lo stato attuale della normativa, l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo; ancora, sono analizzate le decisioni della Corte costituzionale, che riguardano l'informazione della collettività interessata in occasione dell'emanazione delle leggi. Ancora si analizzano i casi in cui si valuta se prevalga il diritto all'accesso alle informazioni oppure l'opposto diritto alla tutela dei dati personali, altresì garantito dalla Costituzione all'art. 37 e regolato nel dettaglio dalla legge sulla tutela dei dati personali. Si osserva che le limitazioni al diritto all'accesso alle informazioni debbano essere proporzionate alla natura dell'esigenza di limitazione in ogni singolo caso e necessarie in ogni società libera e democratica. Tali limitazioni vanno regolate dalla legge. Si evidenziano i principi del diritto all'accesso alle informazioni e si pone in rilievo il significato della valutazione dell'interesse pubblico. Si evidenziano gli orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo espressi nella sentenza *Társaság a Szabadságjogokért v. Ungheria*, utilizzati anche dalla Corte costituzionale nelle sue decisioni.

**Parole chiave:** *diritto all'accesso alle informazioni, Corte costituzionale, Corte europea dei diritti dell'uomo, principi, valutazione dell'interesse pubblico.*

