NN 1/2018 (3.1.2018.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1267/2015 od 21. studenoga 2017. i dva Izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

43

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenula udruga GONG, sa sjedištem u Zagrebu, koju zastupa Dragan Zelić, izvršni direktor, na sjednici održanoj 21. studenoga 2017. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se odbija.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Dopuštenu i pravodobnu ustavnu tužbu podnijela je udruga GONG, sa sjedištem u Zagrebu (u daljnjem tekstu: podnositeljica), koju zastupa Dragan Zelić, izvršni direktor.

Podnositeljica u ustavnoj tužbi tvrdi da su joj presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: UsII-49/14-6 od 5. studenoga 2014. (u daljnjem tekstu: osporena presuda) povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 16., 19. stavkom 2., 29. stavkom 1. i 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.) te članci 6. stavak 1., 10., 13. i 18. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija).

2. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: UsII-49/14.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

3. Iz spisa predmeta razvidno je da je podnositeljica 1. srpnja 2013. podnijela Vladi Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama tražeći od Vlade dostavljanje preslika ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenih između Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP te preslike dodataka ugovorima ukoliko postoje u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača.

3.1. Vlada je rješenjem klasa: 008-01/13-08/05, ur. broj: 50302/28-13-1 od 29. kolovoza 2013. (u daljnjem tekstu: rješenje Vlade) odbila podnositeljičin zahtjev navevši, u bitnome, sljedeće:

»U provedenom postupku utvrđeno je da se zahtjev podnositelja odnosi na Ugovor (...) koji je klasificiran stupnjem tajnosti 'povjerljivo' (...) Zaključkom Vlade, klase: POV-004-01/11-02/01, urbroja: 5030109-11-19, od 27. srpnja 2011. godine.

(...)

Člankom 16. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama određeno je da je vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Člankom 16. stavkom 1. Zakona o tajnosti podataka (»Narodne novine«, broj 79/2007. i 86/2012.) također je propisano da kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. toga Zakona te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka. Prije donošenja odluke iz članka 16. stavka 1. Zakona o tajnosti podataka vlasnik podatka je dužan zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.

Na temelju članka 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama zatraženo je prethodno mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost je dao prethodno mišljenje, klase: POV-008-01/13-01/06, urbroja: 50439-05/7-13-04, od 23. kolovoza 2013. godine, u kojem je naznačeno da se radi o zaštićenom interesu u postupku pred Međunarodnim kaznenim

sudom koji je još u tijeku, čije bi eventualno neovlašteno otkrivanje moglo naštetiti vrijednostima propisanim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka.

Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom je, na sjednici održanoj 27. kolovoza 2013. godine, provela test razmjernosti i javnog interesa sukladno članku 16. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama i članku 16. Zakona o tajnosti podataka.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

Koordinacija je u provedenom testu razmjernosti i javnog interesa zaključila da i nadalje postoje razlozi zbog kojih je Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti te da bi neovlašteno otkrivanje sadržaja predmetnog Ugovora moglo naštetiti vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka, pa samim time, u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes vezano za objavu podataka iz Ugovora.

Temeljem provedenog testa razmjernosti i javnog interesa i članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, riješeno je kao u izreci.«

3.2. Podnositeljica je protiv rješenja Vlade 12. rujna 2013. podnijela žalbu Agenciji za zaštitu osobnih podataka, navevši u njoj u bitnome:

»Vlada RH se poziva na uskratu zatražene informacije temeljem odredbe čl. 15. st. 2. toč. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama kojom se zatražena informacija uskraćuje ako je klasificirana stupnjem tajnosti sukladno Zakonu o tajnosti podataka te se shodno tome poziva na uskratu temeljem odredbe čl. 8. Zakona o tajnosti podataka. Prema odredbi čl. 8. Zakona stupnjem tajnosti 'povjerljivo' klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima propisanima odredbom čl. 6. Zakona. Obzirom da se radi o ugovoru o pružanju usluga pravnog savjetovanja, nejasno je na koji način predmetni Ugovor štiti vrijednosti propisane u čl. 6.: temelji Ustavom utvrđenog ustrojstva RH-a, neovisnost, cjelovitost i sigurnost RH-a, međunarodni odnosi RH-a, obrambena sposobnost i sigurnosno-obavještajni sustav, sigurnost građana, osnove gospodarskog i financijskog sustava RH-a, znanstvena otkrića, pronalasci i tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost RH-a. U sklopu provođenja testa javnog interesa i razmjernosti iz čl. 16. Zakona o tajnosti podataka i čl. 16. Zakona o pravu na pristup informacijama, Vlada RH je trebala pojasniti i precizno navesti koje se vrijednosti štite navedenom klasifikacijom.

Nadalje, Vlada RH je pogrešno primijenila čl. 16. Zakona o pravu na pristup informacijama obzirom da nije dala nikakvo obrazloženje niti izvela bilo kakvu pravnu analizu iz koje bi bilo vidljivo je li omogućavanje pristupa zatraženoj preslici Ugovora u interesu javnosti i hoće li omogućavanjem pristupa biti više štete nego koristi po zaštićene interese. Dakle, Vlada RH nije utvrdila sve razloge za niti razloge protiv omogućavanja pristupa zatraženoj informaciji niti je iskazala procjenu težine svakog pojedinog razloga, već je formalistički zaključila kako i nadalje postoje razlozi zbog kojih je Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti i zbog toga nedostupan javnosti. Pritom Vlada RH ne navodi o kojim se to razlozima radi i na koji način bi otkrivanje sadržaja predmetnog Ugovora moglo naštetiti vrijednostima iz čl. 6. Zakona o tajnosti podataka te ne precizira koja se točno vrijednost iz čl. 6. štiti. Dakle, očito je da Vlada RH nije provela test javnog interesa i razmjernosti.

Predmetni Ugovor predstavlja najobičniji ugovor o javnim uslugama kojeg temeljem čl. 5. st. 1. toč. 1. Zakona o javnoj nabavi (NN 90/11) javni naručitelj, konkretno Vlada RH, sklapa sa gospodarskim subjektom – odvjetničkom tvrtkom Patton Boggs, radi nabave usluga – usluge pravnog savjetovanja. Dakle, radi se o ugovoru o javnoj nabavi čiji su predmet pravne usluge (usluge u smislu Dodatka II. B kategorije br. 21 zakona o javnoj nabavi) prema odredbi čl. 2. toč. 25. Zakona o javnoj nabavi. (...)

Žalitelj je suglasan s činjenicom da je u određenim zakonom propisanim slučajevima potrebno ograničiti pravo građana na dobivanje informacija koje su označene stupnjem tajnosti, no smatra da u konkretnom slučaju stupanj tajnosti 'povjerljivo' nije razmjeran naravi potrebe za ograničenjem niti nužan u slobodnom demokratskom društvu. Naime, žalitelj drži da je objavljivanje ugovora koje tijela javne vlasti sklapaju sa privatnim subjektima minimum transparentnosti o radu tijela javne vlasti koji mora biti poštovan. Javnost, odnosno narod, je suveren u ostvarivanju vlasti i kao takav ima pravo u svakom trenutku znati na koji način i u koju svrhu se proračunska sredstva troše. Privatni gospodarski subjekt prilikom sklapanja ugovora te poslovanja sa tijelima javne vlasti moraju preuzeti rizik 'razotkrivanja' vela tajnosti u ime javnog interesa za veću transparentnost, a tijela javne vlasti moraju biti svjesna da se radi o javnim poslovima i javnim ugovorima.

Također, treba napomenuti kako Vlada RH u Rješenju navodi kako je Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS) u prethodnome mišljenju naznačio da se radi o zaštićenom interesu u postupku pred Međunarodnim kaznenim sudom koji je još u tijeku, čije bi eventualno neovlašteno otkrivanje moglo našteti vrijednostima u čl. 6. Zakona o tajnosti podataka. Iz navedenog rješenja nije jasno je li Vlada RH prihvatila mišljenje UVNS-a što je dodatni dokaz da Vlada RH nije razložila i provela test razmjernosti i javnog interesa. Dodatno treba napomenuti kako je mišljenje UVNS-a nejasno. Naime, nije jasno po kojoj pravnoj osnovi predmetni Ugovor predstavlja zaštićeni interes i koji je taj zaštićeni interes u postupku pred Međunarodnim kaznenim sudom. Dakle, iako je predmetni Ugovor u svezi sa postupkom žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača, taj je žalbeni postupak gotov temeljem odredaba Statuta Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju kao i temeljem odredbi Pravila postupka i dokazivanja istoimenog Suda. Sukladno članku 119. Pravila postupka i dokazivanja Suda, žalbeni je postupak završio i presuda je Suda postala pravomoćna jer su svi redoviti pravni lijekovi iskorišteni, i kao takva je objavljena na internetskoj stranici Suda. Ukoliko se povuče paralela sa provođenjem sudskog postupka u hrvatskome pravnome sustavu, naići će se na odredbe o obnovi kaznenog postupka u Zakonu o kaznenome postupku prema kojemu se kazneni postupak koji je završen pravomoćnom presudom (dakle situacija sa presudom generalima) može obnoviti u korist osuđenika ako se iznesu nove činjenice ili podnosu novi dokazi (slično kao odredba čl. 119. Pravila postupka i dokazivanja

Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju). (...) ukoliko bi i taj sudski postupak pred Međunarodnim sudom i dalje trajao, nejasno je kako je ta činjenica relevantna za omogućavanje preslike predmetnog Ugovora prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

(...) Također, potrebno je ponoviti kako su na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država sukladno američkome Zakonu o registraciji stranih zastupnika (Foreign Agents Registration Act) objavljeni sporazumi i dodatna dokumentacija tvrtke Patton Boggs, kao pravne osobe registrirane za obavljanje poslova zastupanja stranih država prema istoimenome zakonu i koje je ona dostavila američkome Ministarstvu. Link na navedenu stranicu: http://www.fara.gov/docs/2165-Exhibit-AB-20110805-31.pdf.«

3.3. Povjerenik za informiranje (u daljnjem tekstu: Povjerenik) je povodom prethodno navedene žalbe donio rješenje klasa: UP/ll-008-04/13-01/314, ur. broj: 401-01/04-14-06 od 10. travnja 2014. (u daljnjem tekstu: rješenje Povjerenika), izreka kojega glasi:

»1. Poništava se rješenje Vlade Republike Hrvatske KLASA: 008-01/13-08/05, URBROJ: 50302/28-13-1 od 29. kolovoza 2013. godine.

2. Odobrava se udruzi GONG preslika Ugovora između Vlade Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača, te sastavni dio Ugovora-Uobičajeni uvjeti pružanja pravnih usluga Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP, na način da prije dostave navedenog Ugovora postupi sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka.

3. Nalaže se Vladi Republike Hrvatske da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja.«

U obrazloženju rješenja Povjerenika je u bitnome navedeno:

»Sukladno članku 66. stavku 2. Zakona o pravu na pristup informacijama od 25.10.2013. godine Agencija za zaštitu osobnih podataka više nije nadležna za zaštitu prava na pristup informacijama već je nadležna Povjerenica za informiranje.

Člankom 15. stavkom 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

Člankom 15. stavkom 6. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su informacije dostupne javnosti nakon što prestanu razlozi na temelju kojih je tijelo javne vlasti ograničilo pravo na pristup informaciji.

Iz spisa predmeta proizlazi da je predmetni Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti 'povjerljivo' Zaključkom Vlade Republike Hrvatske KLASA: POV-004-01/11-02/01, URBROJ: 5030109-11-19 od 27. srpnja 2011. godine, da je Ured vijeća za nacionalnu sigurnost dao mišljenje da se radi o zaštićenom interesu u postupku pred Međunarodnim kaznenim sudom koji je još u tijeku i čije bi eventualno neovlašteno otkrivanje moglo naštetiti vrijednostima propisanim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka. Daljnjim uvidom u spis predmeta je utvrđeno da je Koordinacija za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom provela test razmjernosti i javnog interesa te je zaključila da i dalje postoje razlozi zbog kojih je Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti, te da bi neovlašteno otkrivanje sadržaja predmetnog Ugovora moglo naštetiti vrijednostima propisanim u članku 6. Zakona o tajnosti podataka, pa samim time da prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes vezano za objavu podataka iz Ugovora.

U žalbenom postupku izvršen je uvid u zatražene informacije, te je utvrđeno da se iste sastoje od Ugovora sklopljenog između Vlade Republike Hrvatske i Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača, te sastavnog dijela Ugovora: Uobičajeni uvjeti pružanja pravnih usluga Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP.

Nadalje, u žalbenom postupku je utvrđeno da je kazneni postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom završen, te da je oslobađajuća presuda protiv Ante Gotovine i Mladena Markača bila pravomoćna u trenutku podnošenja zahtjeva za pristup informacijama žalitelja, stoga je nejasan stav da je postupak u tijeku. Navedeni stav eventualno bi se mogao protumačiti da se imalo na umu da u vrijeme podnošenja zahtjeva za pristup informacijama nije protekao rok za podnošenje izvanrednog pravnog lijeka: zahtjeva za obnovom postupka.

S obzirom da je kazneni postupak završen, Povjerenica za informiranje smatra da je ispunjen uvjet za primjenu odredbe članka 15. stavka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama, te ne nalazi potrebu za daljnjim ograničenjem pristupa zatraženoj informaciji. Naime, u žalbenom postupku je utvrđeno da je zatražena informacija u svojoj srži ugovor o pružanju pravnih usluga sklopljen između dva pravna subjekta od kojih je jedan subjekt tijelo javne vlasti koje se kao naručitelj pružanja pravnih usluga, obvezalo te pravne usluge i platiti određenim iznosom.

Pravo na pristup informacijama je temeljno ljudsko pravo, a cilj Zakona o pravu na pristup informacijama je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i ponovnu uporabu informacija, fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti. Uskraćivanje informacije o cijeni usluge koju je neko tijelo javne vlasti platilo odnosno obvezalo se platiti drugome subjektu bilo fizičkoj ili pravnoj osobi za obavljenu uslugu, protivno je samoj svrsi i cilju Zakona o pravu na pristup informacijama. Pitanje potrošnje javnog novca od važnog je značaja za transparentnost rada tijela javne vlasti, te stvaranje povjerenja građana u rad tijela javne vlasti, osobito u postupanju s javnim novcem. Stoga razlog za omogućavanjem pristupa zatraženoj informaciji bila bi transparentnost potrošnje sredstava Vlade Republike Hrvatske, dok razlog protiv davanja zatraženih informacije bila bi činjenica da je zatražena informacija klasificirana.

Člankom 8. Zakona o tajnosti podataka propisano je da se stupnjem tajnosti 'POVJERLJIVO' klasificiraju podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima iz članka 6. ovoga Zakona. Imajući u vidu vrijednosti pobrojane u članku 6. Zakona o tajnosti podataka kao što su nacionalna sigurnost, vitalni interesi Republike Hrvatske, a osobito temelji Ustavom utvrđenog ustrojstva Republike Hrvatske, neovisnost, cjelovitost i sigurnost Republike Hrvatske, međunarodni odnosi Republike Hrvatske, obrambene sposobnosti i sigurnosno-obavještajni sustav, sigurnost građana, osnove gospodarskog i financijskog sustava Republike Hrvatske, znanstvena otkrića, pronalasci i

tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske, iz obrazloženja pobijanog rješenja, kao niti iz zatražene informacije nije vidljivo koje bi se od navedenih vrijednosti štitile uskraćivanjem zatražene informacije, a osobito s obzirom na činjenicu da je postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača završen.

Posebno treba naglasiti da činjenica da je Vlada Republike Hrvatske sklopila predmetni Ugovor, a neko drugo tijelo javne vlasti, u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama ne dobiva na važnosti na način da bi samo iz tog razloga taj ili takva vrsta ugovora trebala biti zaštićena kao interes Republike Hrvatske.

Nadalje, uvidom u internetsku stranicu Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država http://www.fara.gov/docs/2165-Exhibit-AB-20110805-31.pdf, razvidno je da je sukladno Zakonu o registraciji stranih zastupnika na navedenoj stranici objavljena ponuda za zastupanje Odvjetničkog ureda Patton Boggs LLP, kao i prihvat ponude od strane Republike Hrvatske.

Procjenom razloga za i protiv omogućavanja pristupa zatraženoj informaciji, u žalbenom postupku je utvrđeno da nema zapreke da se omogući pristup zatraženoj informaciji koja je u svojoj biti informacija o usluzi koja je zatražena, uvjetima pod kojima se ta ista ostvaruje i ugovorenoj cijeni.

Člankom 25. stavkom 7. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da kad utvrdi da je žalba osnovana, Povjerenik će rješenjem korisniku omogućiti pristup informaciji.

Stoga je na temeljem članka 117. stavku 1. Zakona o općem upravnom postupku i članka 17. stavka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama riješeno kao izreci ovog rješenja.«

3.4. Vlada je protiv tog rješenja 9. svibnja 2014. podnijela tužbu Visokom upravnom sudu, navevši u njoj u bitnome:

»(...) izreka Rješenja povjerenice za informiranje je proturječna i nejasna. (...)

Člankom 16. Zakona o tajnosti podataka (»Narodne novine«, br. 79/2007 i 86/2012) u slučajevima kad postoji interes javnosti, propisana je obveza vlasnika podatka da provede test razmjernosti između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. Zakona te odluči o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka. Prije donošenja odluke iz stavka 1. ovoga članka vlasnik podatka je dužan zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Dakle, sukladno navedenoj odredbi Zakona o tajnosti podataka vlasniku podataka nameće se obveza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, nakon čega vlasnik podataka ima isključivu ovlast procjene i donošenja odluke o potrebi deklasifikacije određenih podataka.

S obzirom na to da se u osporenom Rješenju prvotno odobrava preslikavanje Ugovora i dodataka Ugovora Udruzi GONG, a zatim nalaže postupanje prema odredbama o deklasifikaciji podataka sukladno Zakonu o tajnosti podataka, prema kojima vlasnik podataka samostalno odlučuje o potrebi deklasifikacije pojednih dokumenta, zaključuje se da je izreka u predmetnom Rješenju nejasna. Ujedno, ukoliko bi se predmetna izreka tumačila tako da se vlasniku podataka nameće obveza deklasifikacije predmetnog Ugovora, na taj način došlo bi do kršenja članka 16. Zakona o tajnosti podataka, a na čiju primjenu upućuje povjerenica za informiranje u točki 2. izreke predmetnog Rješenja.

(...) sukladno članku 25. stavku 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, povjerenik za informiranje je u žalbenom postupku dužan za informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona (za informacije klasificirane stupnjem tajnosti) zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka. Iz predmetnog Rješenja povjerenice za informiranje proizlazi da takvo mišljenje u žalbenom postupku nije zatraženo (...)

(...)

U osporenom je Rješenju iznijet pogrešan zaključak da je jedina potreba za klasifikacijom predmetnih dokumenata bila u tome što je u vrijeme klasifikacije tajnosti tih dokumenata kazneni postupak bio u tijeku, što ne odgovara istini.

Osim toga, osporeno se Rješenje poziva na činjenice kojih nije bilo u vrijeme donošenja prvostupanjskog Rješenja, jer je tada kazneni postupak još bio u tijeku, s obzirom na to da još nije protekao rok za ulaganje izvanrednog pravnog lijeka, što jasno proizlazi i iz mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, od 23. kolovoza 2013. godine, u kojem stoji da 'Vlada Republike Hrvatske u donošenju odluke o eventualnoj deklasifikaciji navedenog Ugovora, kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa treba ocijeniti prevladala li javni interes u odnosu na potrebu za zaštitom interesa koji se klasifikacijom tih podataka štite, a s obzirom da je postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom još u tijeku'.

Citirano je mišljenje dano u postupku povodom zahtjeva za pristup informacijama u kojem je proveden test razmjernosti i javnog interesa i na osnovi čijih je rezultata zahtjev podnositelja odbijen. U žalbenom je postupku trebalo ocijeniti zakonitost prvostupanjskog Rješenja koje se temelji na tim, a ne nekim novim činjenicama.

Temeljem pogrešnog zaključka o razlozima klasifikacije predmetnog ugovora kao i neutemeljenog zaključka da je kazneni postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom završen, povjerenica za informiranje donosi odluku o primjeni članka 15. stavka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno prejudicira da su prestali razlozi zbog kojih je tijelo vlasti ograničilo pravo na pristup informacijama, iako to nije utvrđeno u zakonom propisanom postupku, niti je povjerenica za informiranje provela test razmjernosti i javnog interesa, što je također obveza žalbenog tijela kada se radi o informaciji klasificiranoj stupnjem tajnosti. Navedeno jasno ukazuje na pogrešnu primjenu materijalnog propisa, odnosno članka 15. stavka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama u ovom slučaju.

Osim navedenog, povjerenica za informiranje isto čini i u slučaju kada konstatira da nije vidljivo koje bi se od vrijednosti iz članka 6. Zakona o tajnosti podatka štitile uskraćivanjem zatražene informacije te stoga, neosnovano uzimajući u obzir da je prestao postojati razlog za koji je procijenila da je razlog klasifikacije predmetnog Ugovora, nalaže preslikavanje i deklasifikaciju predmetnih dokumenata.

Sukladno članku 25. stavku 5. Zakona o pravu na pristup informacijama povjerenik u postupku rješavanja po žalbi može ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa. Člankom 16. navedenog Zakona utvrđuju se pravila provedbe testa razmjernosti i javnog interesa odnosno određuje se u kojim je slučajevima tijelo javne vlasti dužno provesti test razmjernosti i javnog

interesa, određuje se obveza prethodnog traženja mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, te se određuje kako se procjenjuje odnos javnog interesa i zaštićenog interesa. Slijedom navedenoga, tijelo javne vlasti kroz provedbu testa razmjernosti i javnog interesa ne ulazi u pitanje opravdanosti razloga za klasifikaciju određene informacije, nego je dužno utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka 2. i 3. Zakona i da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen.

Slijedom navedenoga, ni povjerenica za informiranje u postupku ispitivanja pravilnosti provedenog testa razmjernosti i javnog interesa ne bi smjela ocjenjivati opravdanost razloga za klasifikaciju informacija tijela javne vlasti. Tim više što je člankom 30. Zakona o tajnosti podatka Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost određen kao tijelo nadležno za provedbu nadzora nad postupcima klasifikacije i deklasifikacije podataka tijela javne vlasti.

U odnosu na tvrdnje povjerenice za informiranje da nije vidljivo koje bi se od navedenih vrijednosti iz članka 6. Zakona o tajnosti podatka štitile uskraćivanjem zatražene informacije, potrebno je navesti da je u Zaključku Koordinacije za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom, od 27. kolovoza 2013. godine, izričito naveden razlog klasifikacije predmetnog ugovora, odnosno navedeno je da bi neovlašteno otkrivanje sadržaja predmetnog Ugovora moglo naštetiti vrijednostima iz članka 6. Zakona o tajnosti podataka, odnosno da bi ono moglo imati utjecaj na međunarodne odnose Republike Hrvatske. Utvrđeno je da i nadalje postoje razlozi zbog kojih je Ugovor klasificiran stupnjem tajnosti 'povjerljivo' te da se zadržavanjem tog stupnja tajnosti dokumenta štite vitalni interesi Republike Hrvatske, pa bi otkrivanjem podataka iz tog dokumenta ti interesi bili ozbiljno povrijeđeni. Također zauzet je stav da u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes vezano za objavu podataka iz Ugovora, koja je u povodu zahtjeva GONG-a provedena donošenjem utemeljenog i obrazloženog Rješenja o odbijanju zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Iako je, dakle, u navedenom Zaključku Koordinacije za unutarnju politiku i upravljanje državnom imovinom izričito navedena zaštićena vrijednost koja se štiti klasifikacijom predmetnog Ugovora, povjerenica za informiranje pogrešno ocjenjuje razlog klasifikacije predmetnog Ugovora kao i opravdanost razloga klasifikacije te time izlazi iz okvira ovlasti danih Zakonom o pravu na pristup informacijama, odnosno pogrešno primjenjuje odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i Zakona o tajnosti podataka, a napose, svoje ovlasti u postupanju po žalbi shodno Zakonu o općem upravnom postupku.

Prilikom ocjene javnog interesa, odnosno razloga za omogućavanjem pristupa zatraženoj informaciji, u pobijanom se rješenju navodi da je interes javnosti u ovom konkretnom slučaju transparentnost potrošnje sredstava Vlade Republike Hrvatske, odnosno potrošnje javnog novca.

Dakle, povjerenica za informiranje kao jedini javni interes u ovom konkretnom slučaju za ostvarivanje prava na pristup informacijama navodi da je pravo javnosti znati cijenu usluge koju je neko tijelo javne vlasti platilo, odnosno obvezalo se platiti drugome subjektu.

S obzirom na to da se i u osporenom rješenju navodi da je uvidom u internetsku stranicu Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država razvidno da je objavljena ponuda za zastupanje odvjetničkog ureda Patton Boggs, kao i prihvat ponude od strane Republike Hrvatske, u kojoj je naveden i iznos mjesečne financijske obveze Republike Hrvatske prema odvjetničkom uredu, sporna je pravilnost ocjene o potrebi otkrivanja te informacije u javnom interesu.

Naime, s obzirom na to da je na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država već duže vremena objavljena prihvaćena ponuđena cijena usluga odvjetničkog ureda, s čime je upoznat i podnositelj zahtjeva za pristup informacijama te zainteresirana javnost, proizlazi da je javnosti dostupan podatak od javnog interesa na koji se povjerenica za informiranje poziva, dok je potreba zaštite međunarodnih odnosa Republike Hrvatske, u odnosu na ostale dijelove predmetnog ugovora, i dalje opstojna, što je nedvojbeno utvrđeno temeljem propisno provedenog testa razmjernosti i javnog interesa.

Drugim riječima, javnom objavom podatka o visini proračunskog troška u predmetnom slučaju, ta je informacija postala dostupna i transparentna, čime je udovoljeno javnom interesu, koji se ističe u osporenom Rješenju.

Konačno, povjerenica za informiranje u završnom dijelu osporavanog Rješenja navodi da je temeljem članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku i članka 17. stavka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama riješeno kao u izreci Rješenja.

(...)

Vlada Republike Hrvatske posebno napominje da se u prilogu ove tužbe dostavljaju dokumenti koji su označeni stupnjevima tajnosti 'povjerljivo' i 'ograničeno' te je s njima potrebno postupati u skladu s odredbama Zakona o tajnosti podataka.«

Vezano uz posljednji navod iz prethodnog citata, Ustavni sud naglašava da je i sama tužba Visokom upravnom sudu klasificirana oznakom »povjerljivo«, no tijekom upravnog spora ta je tužba dostavljena na odgovor tuženiku i zainteresiranoj osobi na odgovor, čime je postala »javna« pa ju je Ustavni sud citirao ne smatrajući potrebnim ocjenjivati ustavnopravnu prihvatljivost vladinog klasificiranja iste.

3.5. Povjerenik je u odgovoru na tužbu, podnesenom Visokom upravnom sudu 23. lipnja 2014., u bitnome naveo:

»Tuženik najprije ističe da je netočna tvrdnja tužitelja da je izreka pobijanog rješenja tuženika proturječna i nejasna. Naime, izreka pobijanog rješenja tuženika je jasna i u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i ista je u skladu s odredbama postojećeg Zakona o tajnosti podataka. Tome u prilogu su i sljedeće činjenice:

– u Godišnjem planu normativnih aktivnosti za 2014. godinu, koji je sastavni dio Zaključka tužitelja KLASA: 022-03/13-07/386, URBROJ: 50301-09/09-13-2 donesenog na sjednici održanoj dana 18. prosinca 2013. godine, pod rednim brojem 55. naveden je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o tajnosti podataka. Navedeni Godišnji plan normativnih aktivnosti dostupan je na linku: http://www.mrrfeu.hr/UserDocslmages///131230 VRH Zaključak GP 2014.pdf