

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Borisa Markovića, predsjednika vijeća, mr. sc. Mirjane Juričić i Blanše Turić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Tatjane Ilić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. c. z. i. n. i. s. m. (D. J.), iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 16. siječnja 2019.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/15-01/345, urbroj: 401-01/05-17-04 od 24. listopada 2018.

Obrazloženje

Pobijanim rješenjem tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske poništeno je rješenje tužitelja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske broj: 511-01-43-UP/I-4038/15 od 22. srpnja 2015. (točka 1. izreke rješenja), odobreno je zainteresiranoj osobi H. c. z. i. n. i. s. m. pravo na presliku izvješća o poduzetim mjerama i radnjama u cilju provedbe zaključaka Vlade Republike Hrvatske u vezi s izvješćem Državnog ureda za reviziju u Državnom ravnateljstvu za robne zalihe (točka 2. izreke rješenja), te je naloženo tužitelju da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. rješenja (točka 3. izreke rješenja).

Tužitelj smatra da je tuženik izveo krivi zaključak iz činjenica utvrđenih u drugostupanjskom postupku te da je slijedom toga pogrešno primijenio materijalni propis pa stoga navode tuženika iz osporavanog rješenja smatra neosnovanim. Naime, u trenutku podnošenja zahtjeva, kao i donošenja rješenja u Republici Hrvatskoj bio je na snazi Zakon o zaštiti osobnih podataka kojim je u članku 11. stavku 3. bilo propisano kako je zabranjeno davanje osobnih podataka na korištenje drugim primateljima za čiju obradu, odnosno korištenje nisu ovlašteni prema odredbama članka 7. i članka 8. stavka 2. istog Zakona te ako je svrha za koju se osobni podaci traže na korištenje suprotna odredbi članka 6. stavka 2. i 3. istog Zakona. Ističe da je u svom rješenju kao i u testu razmjernosti, kojeg je prethodno proveo, jasno i nedvosmisleno obrazložio razloge ograničenja pristupu informaciji (osobni podaci trećih osoba), te se pozvao na odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka, jer je smatrao, a i dalje smatra, da je zatražena informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, sukladno članku 15. stavku 2. točki 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. Test razmjernosti i javnog interesa provele su stručne osobe nadležne

za područje iz kojeg je zatražena informacija, u svrhu donošenja ispravne odluke i kako bi se razmotrilo prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes te se temeljem toga donio zaključak. Tužitelj i dalje smatra kako je potrebno ograničiti pristup informaciji, jer ona sadrži osobne podatke trećih osoba, te da je u trenutku provođenja testa razmjernosti i javnog interesa dana 20. srpnja 2015. postupao po zakonu štiteći osobne podatke osoba koje se spominju u izvješću te pozivajući se na zakonske razloge i argumentirajući svoje obrazloženje temeljem zakonskih članaka, pa stoga nije bio u obvezi detaljnije obrazložiti razloge zbog kojih je utvrdio da prevladava zaštita osobnih podataka u odnosu na javni interes. U tom smislu upućuje i na Uredbu (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) SL L119, koja je na snazi od 25. svibnja 2018., a čija je provedba osigurana Zakonom o provedbi Opće uredbi o zaštiti podataka („Narodne novine“ 42/18.). Ističe da s obzirom na svoju primarnu zadaću zaštite interesa i poštivanja ljudskih prava, slobode i dostojanstva građana ne može otkrivati i javno objavljivati identitete osoba nad kojima su provedena kriminalistička istraživanja i protiv kojih su podnesene kaznene prijave. Sukladno zaključcima Vlade Republike Hrvatske izradio je predmetno izvješće o poduzetim mjerama i radnjama i to u okviru svog djelokruga, provodeći kriminalistička istraživanja, obavljajući policijske poslove i primjenjujući policijske ovlasti. Podaci do kojih je došao u navedenom izvješću, pa tako i oni osobni, odnosno imena i prezimena fizičkih osoba, prikupljeni su zbog postojanja osnova sumnje u nezakonito postupanje, a isti su proslijeđeni nadležnim tijelima, koja raspolažu podacima o ishodu postupaka. U tom smislu, smatra da bi javnom objavom izvješća i u njemu osobnih podataka trećih osoba bila povrijeđena presumpcija nevinosti te ističe da djelovanje policije podrazumijeva javnost njezinog rada, ali isto tako čuvanje i zaštitu podataka do kojih se došlo tijekom kriminalističkih istraživanja. Predlaže da ovaj Sud tužbu usvoji i poništi rješenje tuženika od 24. listopada 2018.

Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom navodi kako tužiteljevo citiranje zakonskih odredbi u zapisniku o provedbi testa razmjernosti i javnog interesa i kasnije u osporavanom rješenju, te općenito i neodređeno navođenje kako prevladava potreba zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji u odnosu na javni interes, odnosno privatni interes podnositelja zahtjeva za dostavom zatražene informacije, ne predstavlja ispravnu i temeljitu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa utvrđenu Zakonom o pravu na pristup informacijama, niti je u skladu s načelom razmjernosti koje se nalazi u temelju hrvatskog pravnog poretka. U pobijanom rješenju jasno je prikazan širok medijski i javni interes koji se odnosio na pitanje pretvorbe i privatizacije, a posebno na pitanje državnih robnih zaliha pa je stoga u žalbenom postupku utvrđeno kako u ovoj upravnoj stvari prevladava javni interes omogućavanja pristupa informaciji. Tužitelj spominje Opću odredbu o zaštiti podataka pa tuženik navodi kako je točkom 4. njezine preambule propisano kako bi obrada osobnih podataka trebala biti osmišljena tako da bude u službi čovječanstva. Pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo, mora ga se razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti. Pored privole ispitanika, koju tužitelj ističe u svojoj tužbi, zakonitost obrade osobnih podataka fizičkih osoba proizlazi i iz drugih legitimnih osnova koje proizlaze iz prava država članica, a ta se legitimnost, u ovom slučaju izvodi iz odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koji razrađuje odredbu članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske kojom se jamči pravo na pristup informacijama, naravno, uvažavajući preduvjet ispravne provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u slučaju postojanja ograničenja od pristupa. Nasuprot stajalištu tužitelja kako presuda Europskog suda za ljudska prava od 8. travnja 2010. godine u predmetu

Peša protiv Republike Hrvatske ide u tužiteljevu korist te predstavlja argument za uskratu zatražene informacije, tuženik je, analizom predmetne presude došao do drugačijeg zaključka. Naime, Europski sud za ljudska prava je, kao prvo, u spomenutom predmetu utvrdio povredu članka 5. stavka 3. i 4. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja se odnosi na povredu osobne slobode i sigurnosti, a ne članak 8. Konvencije, koji se odnosi na pravo na privatni i obiteljski život, što bi bilo povezano sa pravom na zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba. Međutim, ono što je iznimno važno za ovaj predmet, a ide u prilog stajalištu tuženika iz pobijanog rješenja, sadržano je u točkama 139. – 141. presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Peša protiv Republike Hrvatske, u kojim točkama se ističe kako sloboda izražavanja, zajamčena člankom 10. Konvencije, uključuje slobodu primati i davati informacije. Ujedno se navodi kako sud smatra da je u demokratskom društvu neizbježno priopćiti informacije kad su podignute ozbiljne optužbe za zlouporabu položaja i ovlasti te da treba učiniti temeljno razlikovanje između izjave da je netko tek osumnjičen za počinjenje kaznenog djela i jasne izjave, dok nema pravomoćne osude, da je pojedinac počinio kazneno djelo o kojem je riječ. Slijedom takvog stajališta Europskog suda za ljudska prava, analogijom bi se dalo zaključiti kako u ovoj upravnoj stvari javna objava izvješća i u njemu osobnih podataka fizičkih osoba ne bi dovela do povrede presumpcije nevinosti, već bi dovela do potpunog ostvarivanja Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama, u slučaju koji je povezan s velikim gubicima i malverzacijama koje su se događale vezano za državne robne zalihe u vrijeme pretvorbe i privatizacije te za koji je postojao i još postoji prevladavajući interes javnosti nad zaštitom osobnih podataka. Predlaže da ovaj Sud odbije tužbeni zahtjev i potvrdi rješenje tuženika.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.) odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju i zainteresiranoj osobi, te je tužitelj dostavio podnesak kojim se očitovao na odgovor tuženika na tužbu, dok zainteresirana osoba nije dostavila svoje očitovanje.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, te kako stranke u tužbi, a isto tako ni u odgovoru na tužbu, izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave, Sud je konkretni spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima.

Prema odredbi članka 15. stavka 2. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ 25/13.) propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Člankom 16. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavka 3. ovog Zakona, dužno je prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Odredbom članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavcima 2. i 3., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona.

Iz podataka u spisu predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu H. c. z. i. n. i s. m. (D. J.) 3. lipnja 2015. podnio zahtjev tužitelju kojim je zatražio da mu se u pisanoj formi dostavi dokument koji je tužitelj uputio Saborskom istražnom povjerenstvu radi utvrđivanja zakonitosti rada Državnog ravnateljstva za robne zalihe u svezi izvoza pšenice, a riječ je o izvješću Ministarstva unutarnjih poslova o poduzetim radnjama u cilju provedbe zaključaka Vlade Republike Hrvatske u svezi Državnog ravnateljstva za robne

zalihe (riječ je o dokumentu produciranom i poslanom Saboru krajem 1996., a najkasnije u travnju 1997.) te također navodi kako je Saborsko istražno povjerenstvo osnovano 18. listopada 1996., a završilo je s radom 18. travnja 1997.

Tužitelj je svojim rješenjem od 22. srpnja 2015. odbio zahtjev zainteresirane osobe za ostvarivanje prava na pristup informacijama navodeći kako se zatražena informacija nalazi kod tužitelja, ali ista podliježe ograničenjima iz članka 11. stavka 3. Zakona o zaštiti osobnih podataka („Narodne novine“ broj: 103/03., 118/06., 41/08., 130/11. i 106/12.), a davanjem na korištenje informacija ugrozili bi se osobni podaci trećih osoba, dok je provedenim testom razmjernosti i javnog interesa utvrđeno da ne postoji javni interes za ustupanjem informacije pa s obzirom da nije udovoljeno pretpostavci za davanje traženih informacija na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama zahtjev zainteresirane osobe je odbijen.

Prema ocjeni ovoga Suda pravilno je stajalište tuženika da tužitelj nije proveo test razmjernosti i javnog interesa na način da je razmotrio da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u konkretnom slučaju interes zaštite osobnih podataka fizičkih osoba bio ozbiljno povrijeđen, odnosno prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Naime, tužitelj nije dao jasne argumente o tome da u konkretnom slučaju prevladava potreba zaštite osobnih podataka fizičkih osoba nad javnim interesom i da se omogući pristup informaciji, nego je citirao odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka ne navodeći koji su razlozi bili presudni za uskratu pristupa predmetnoj informaciji. Naime, tuženik je pravilno utvrdio da u konkretnom slučaju prevladava javni interes za uvid u predmetno izvješće, s obzirom da ga je izradilo središnje tijelo državne uprave, odnosno državni službenici čiji je rad financiran iz Državnog proračuna, povodom zaključka Vlade Republike Hrvatske, a tužitelj je svojim zahtjevom za pristup informacijama upravo zatražio službeno izvješće tužitelja o kriminalističkim obradama nezakonitih postupanja u raspolaganju imovinom Državnog ravnateljstva za robne zalihe, koje nije klasificirano stupnjem tajnosti.

Pored navedenog, treba istaknuti da tuženik pravilno u osporenom rješenju navodi da je Zastupnički dom Sabora Republike Hrvatske 18. listopada 1996. godine donio Odluku o osnivanju Istražnog povjerenstva radi utvrđivanja zakonitosti rada Državnog ravnateljstva za robne zalihe i drugih državnih tijela u vezi s izvozom pšenice i kukuruza i opravdanosti uvoza pšeničnog brašna, a osnivanje navedenog povjerenstva važno je za utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa u ovom predmetu, budući da Hrvatski sabor može osnivati istražna povjerenstva za svako pitanje od javnog interesa, a pitanje raspolaganja državnim robnim zalihama u tranzicijskom razdoblju svakako predstavlja pitanje od javnog interesa.

Prema ocjeni ovoga Suda pravilno je tuženik utvrdio kako je u konkretnom slučaju prevladao javni interes omogućavanja prava na pristup informaciji, te u tom smislu ukazao na široki medijski i javni interes koji se odnosio na pitanje pretvorbe i privatizacije, a posebno na pitanje državnih robnih zaliha.

Tužitelj upućuje i na Opću uredbu o zaštiti podataka, no međutim, pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo i mora ga se razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu, te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti. Naime, pravilno upućuje tuženik u odgovoru na tužbu na točku 40. preambule Opće uredbe o zaštiti podataka, prema kojoj, da bi obrada bila zakonita, osobne podatke trebalo bi obrađivati na temelju privole dotičnog ispitanika ili neke druge legitimne osnove, bilo propisano u uredbi bilo u drugom pravu Unije ili pravu države članice na koji upućuje Uredba, uključujući obvezu poštivanja pravne obveze kojoj podliježe voditelj obrade ili obvezno izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik jedna od stranaka ili kako bi se poduzele radnje na zahtjev ispitanika prije sklapanja ugovora. Dakle, kod privole ispitanika, koju

tužitelj ističe u tužbi, zakonitost obrade osobnih podataka fizičkih osoba proizlazi i iz drugih legitimnih osnova koje proizlaze iz prava država članica, a ta se legitimnost u konkretnom slučaju izvodi i iz odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama, koji razrađuje odredbu članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske kojom se jamči pravo na pristup informacijama, naravno, uvažavajući preduvjet ispravne provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u slučaju postojanja ograničenja od pristupa kako to pravilno ističe i tuženik u odgovoru na tužbu.

Glede pozivanja tužitelja na presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Peša protiv Republike Hrvatske, suprotno tvrdnji tužitelja, tuženik pravilno smatra da se sloboda izražavanja, zajamčena člankom 10. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe uključuje slobodu primati i davati informacije te se stoga ne može spriječiti vlasti da informiraju javnost o kaznenim istragama koje su u tijeku, ali traži se da to čine uz svu potrebnu diskreciju i oprez, ako će biti poštivana predmnjeva nevinosti. U navedenoj presudi se nadalje navodi da u demokratskom društvu neizbježno je priopćiti informacije kad su podignute ozbiljne optužbe za zlouporabu položaja i ovlasti te da treba učiniti temeljno razlikovanje između izjave da je netko tek osumnjičen za počinjenje kaznenog djela i jasne izjave, dok nema pravomoćne osude, da je pojedinac počinio kazneno djelo o kojemu je riječ.

Sukladno svemu naprijed navedenom, a imajući na umu odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o zaštiti tajnosti osobnih podataka, na koje tuženik upućuje u obrazloženju pobijanog rješenja, Sud nije imao razloga ocijeniti nezakonitim osporeno rješenje tuženika, kojim je poništeno rješenje tužitelja od 22. srpnja 2015. i odobreno zainteresiranoj osobi pravo na pristup informacijama, odnosno pravo na presliku izvješća o poduzetim mjerama i radnjama u cilju provedbe zaključaka Vlade Republike Hrvatske u vezi s izvješćem Državnog ureda za reviziju u Državnom ravnateljstvu za robne zalihe, pri čemu je tuženik prema ocjeni Suda dao valjano obrazloženje za svoju odluku sukladno odredbi članka 120. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ 47/09.).

S obzirom da prigovori tužitelja u tužbi nisu odlučni niti su od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja, te da ovaj Sud nije našao osnove za poništenje pobijanog rješenja kako je to zatražio tužitelj, trebalo je odlučiti kao u dispozitivu presude pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

U Zagreb, 16. siječnja 2019.

Predsjednik vijeća:
Boris Marković, v.r.