

TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA*Stručni rad***mr.sc. Krešimir Nimac**¹

Vladavina prava jedna je od najvećih ustavnih vrednota u Republici Hrvatskoj. Otvorenost institucija kao jedno od načela dobre vladavine znatno pridonosi vladavini prava, a jedan od čimbenika otvorenosti institucija jest i pristup njihovim informacijama. Kao demokratsko načelo i pravo svih građana u suvremenim demokracijama pristup informacijama omogućava razvoj transparentne i otvorene javne vlasti, jača odgovornost javnog sektora, suzbija korupciju i povećava legitimitet institucija te jača povjerenje građana u vlast. Pravo na pristup informacijama ostvaruje se proaktivnim objavljivanjem informacija od strane tijela javne vlasti na internetskim stranicama tijela ili temeljem zahtjeva za pristup informacijama koji tijelu javne vlasti može podnijeti svaki građanin. Pravo na pristup informacijama nije apsolutno pravo, a tijela javne vlasti dužna su postupajući po zahtjevu korisnika za pristup informacijama obvezno provoditi test razmjernosti i javnog interesa. U ovom radu autor ukazuje na probleme pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, iznosi sudsku praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava te predlaže određena legislativna rješenja kako bi test razmjernosti i javnog interesa postao središnji institut pri postupanju po zahtjevu za pristup informacijama.

Ključne riječi: *informacija, pristup informacijama, test razmjernosti i javnog interesa*

1. UVOD

Vladavina prava predstavlja sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju Ustava, zakona i drugih propisa kako od strane građana tako i od samih nositelja državne vlasti (Smerdel, 2020.). Kao jedna od temeljnih vrednota

¹mr.sc. Krešimir Nimac, Policijska uprava šibensko-kninska, e-mail: kresonimac@gmail.com

Ustava i temelj za njegovo tumačenje načelo vladavine prava utvrđeno je u članku 3. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) Vladavina prava predstavlja i temelj za tzv. dobru vladavinu. Europska komisija 2001. godine u dokumentu „Bijela knjiga o vladavinskom sustavu“ (European Governance A White Paper dostupna na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10) kao polazište za raspravu o daljnjoj izgradnji upravljačkih institucija Europske unije formulirala je više načela dobre vladavine među kojima je i načelo otvorenosti odnosno transparentnosti vladavinskih institucija. Pristup informacijama predstavlja temeljno demokratsko načelo i pravo svih građana u svim demokracijama koje omogućuje razvoj transparentne i otvorene javne vlasti, jača odgovornost javnog sektora, potiče korisnički orijentirano djelovanje javne uprave, suzbija korupciju i povećava legitimitet institucija i povjerenje građana u vlast (Povjerenik za informiranje, Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, 2016.) Pravo na pristup informacijama temeljno je ljudsko pravo koji se percipira kao dio veće grupe građanskih i političkih prava, odnosno kao komponenta temeljnog prava na slobodu izražavanja koje zahtijeva od vlasti da se suzdrži od svakog zadiranja u slobodan protok informacija. S druge strane, pravo na pristup informacijama usko je povezano s mogućnošću ostvarenja drugih temeljnih ljudskih prava, a djeluje i kao preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju (Odić i Galović, 2015.). Prvi povijesni pravni akt povezan s pravom na pristup informacijama jest Milostiva Ordodansa Njezinog Veličanstva izdana u Švedskoj 1766. godine. U Sjedinjenim Američkim Državama prvi akt vezan uz „freedom of information“ je donesen 1966. godine, a u Europskoj uniji donošenjem Povelje o temeljnim pravima Europske unije iz 2000. godine (dostupna na <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO) kreće se k transparentnoj i otvorenoj javnoj upravi koja uključuje slobodu izražavanja i slobodu pristupa informacijama. Pravo na slobodu misli, slobodu mišljenja i izražavanja izrijekom jamče svi relevantni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i slobodama te ustavi suvremenih demokratskih zemalja poput Opće deklaracije o pravima čovjeka, Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Atlantske deklaracije i akcijski plan za unaprjeđenje prava na pristup informacijama. Posebno ističemo Konvenciju o pravu na pristup službenim dokumentima (dostupna na https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty_detail&treatynum=205) koji predstavlja prvi obvezujući instrument međunarodnog prava u području prava na pristup službenim dokumentima kojim se nastoji osigurati informiranost javnosti, omogućiti kvalitetnije donošenje odluka i razumijevanje društvenih prilika. Do danas je stotinjak zemalja donijelo propise o pravu na pristup informacijama, a među njima je i Republika Hrvatska koja je donijela Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine br. 25/13, 85/15, 69/22, u daljnjem tekstu ZPPI) u kojem su implementirane i odredbe Direktive 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL. L. 172), a sa ZPPI osigurava se i provedba Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL. L. 145).

2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA U REPUBLICI

HRVATSKOJ

Ustav Republike Hrvatske u članku 38. jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a određuje i 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. Ovu ustavnu odredbu razrađuje ZPPI donesen 2013. godine čiji je cilj

omogućiti i osigurati ostvarivanje ustavno zajamčenog prava na pristup informacijama putem otvorenosti i javnosti djelovanja javne vlasti (članak 3.) Pravo na pristup informacijama obuhvaća pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije kao 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 (članak 5. stavak 1. točka 5). ZPPI informaciju definira kao svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan, koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti (članak 5. stavak 1. točka 3.). Zakonsko uređivanje prava na pristup informacijama temelji se na načelima javnosti i slobodnog pristupa (članak 6.), načelima pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija (članak 7.), načelu jednakosti (članak 8.), načelu raspolaganja informacijom (članak 9.) te načelu međusobnog poštovanja i suradnje (članak 9. a). Obveznici primjene ZPPI su tijela javne vlasti koja uključuju: tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne samouprave, odnosno iz javnih sredstava kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave imaju zasebno ili zajedničko većinsko vlasništvo (članak 5. stavak 2.). Temeljne obveze tijela javne vlasti su objavljivati dokumente i informacije na internetskim stranicama na lako pretraživ način i dostavljati dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (članak 10.), provoditi javno savjetovanje prilikom izrade nacrtu zakona i drugih propisa i akata (članak 11.), osigurati javnost rada svojih tijela informirajući

javnost o svojim sjednicama, vremenu održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana (članak 12.), odrediti službenika za informiranje koji se brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (članak 13.), voditi upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacije (članak 14.). Povjerenik za informiranje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacije (članak 35.). Povjerenika bira Hrvatski sabor na vrijeme od 5 godina, a njegove osnovne ovlasti su: drugostupanjsko je tijelo u rješavanju žalbi, obavlja nadzor, provodi inspekcijski nadzor nad provedbom ZPPI, predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unaprjeđivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika, predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje, inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenje prava na pristup informacijama, podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi ZPPI te podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog. Protiv rješenja Povjerenika nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (članak 35. stavak 3.). Budući da je zakonodavna regulativa samo okvir koji uređuje pravo na pristup informacijama, za njegovo ostvarenje iznimno važnu ulogu imaju sudovi o kojima ovisi hoće li ono biti afirmirano u praksi i dovesti do toga da se državna tijela počnu sve više otvarati javnosti i osigurati transparentno upravljanje, kao i temeljnu pretpostavku ideala otvorene vlade u funkciji građana (Odić i Galović, 2015.).

3. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno već sloboda informiranja podliježe ograničenjima kako bi se određene vrste informacija zaštitile od otkrivanja. Reguliranjem ustavnog jamstva prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti bilo koje ograničenje tog prava sukladno članku 16. Ustava Republike Hrvatske podliježe primjeni načela proporcionalnosti (tzv.

trodijelni test – propisanost zakonom, razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te potreba zaštite slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja). Također, članak 38. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske propisuje da ograničenje prava na pristup informacijama mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužno u slobodnom i demokratskom društvu. Navedena pretpostavka uz spomenuti trodijelni test, primjenjuje se kao generalni kriterij ustavnosti propisa kojim je normirano ograničenje pristupa te kao individualni kriterij (ne)dopuštenosti pristupa u svakom pojedinom slučaju (Rajko, 2010.). ZPPI u članku 15. stavku 1. propisuje apsolutno ograničenje prava na pristup informacijama, prema kojem će tijela javne vlasti ograničiti pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka. Relativna ograničenja prava na pristup informacijama ZPPI klasificira u tri skupine ovisno o stupnju diskrecije tijela javne vlasti prilikom odlučivanja. Sukladno članku 15. stavku 2. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama u sljedećim slučajevima: ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka; ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna sukladno zakonu; ako je informacija porezna tajna sukladno zakonu; ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje područje zaštite osobnih podataka; ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava; ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama do završetka postupka ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa te u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom. U pogledu druge skupine iznimaka sukladno članku 15. stavku 3. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi

njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskoga, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne; onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti. Kod treće skupine sukladno članku 3. stavku 4. tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade te ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. Analizom relativnih ograničenja po ZPPI vidljivo je da propisivanje manjeg broja ograničenja kao i njihovo uže definiranje daje veću mogućnost ostvarenju prava na pristup informacijama, kao i da tijelima javnih vlasti koja odlučuju o pojedinom zahtjevu ostavlja manji diskrecijski prostor pri odlučivanju o uskrati prava na pristup informacijama. Međutim, odredba iz članka 15. stavka 2. točke 7. ostavlja mogućnost propisivanja ograničenja drugim zakonima što može predstavljati podlogu za eventualnu zlouporabu kod uskrate prava na pristup informacijama.

4. TEST RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

ZPPI definira test razmjernosti i javnog interesa kao procjenu razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako prevladava javni interes (članak 5. stavak 1. točka 7.) Načelo razmjernosti predstavlja temeljno načelo u pravnom sustavu Europske unije dok je u hrvatskom pravnom uređenju razmjernost gotovo nepoznata u teorijskom, načelnom i praktičnom smislu (Bagić, 2013.). Provedba testa razmjernosti i javnog interesa proizlazi iz potrebe da ograničenje prava bude proporcionalno, opravdano i potrebno, te da se time ne šteti interesu

kojeg je u konkretnoj situaciji potrebno više štititi (Odić i Galović, 2015.). Prema testu razmjernosti javna vlast mora utvrditi i opravdati činjenicu da otkrivanje informacija prijeti određenom zaštićenom interesu te da interes koji se štiti uskraćivanjem informacija preteže nad drugim interesima, a država ga mora opravdati i predstaviti ga legitimnim. Ograničenje mora biti povezano s utvrđenom legitimnom svrhom, kojoj bi u suprotnom bila počinjena supstancijalna šteta koja mora biti dovoljno određena, konkretna, neizbježna, i izravna. Razmjernost zahtijeva da se usporede suprostavljeni interesi, interes zaštite podataka i javni interes. Premda ne postoji definicija „javnog interesa“ u hrvatskom zakonodavstvu prevladava stajalište kako „javni interes“ obuhvaća opću dobrobit i blagostanje zajednice što se suštinski razlikuje od privatnih i partikularnih interesa. Test razmjernosti i javnog interesa ne provodi se kod apsolutnog ograničenja prava na pristup informacijama iz članka 15. stavka 1. ZPPI. 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 stavaka 3. i 4. ZPPI (opisano u prethodnom poglavlju rada) dužno je prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. (informacija klasificirana stupnjem tajnosti) dužan je provesti test razmjernosti i javnog interesa, ali po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (članak 16. stavak 1.). ZPPI u članku 16. stavku 3. utvrđuje iznimku od provedbe testa razmjernosti i javnog interesa čak kad je riječ i o nekom od relativnih ograničenja. Naime, test se neće provoditi u slučaju kad se zahtjevom traži pristup informaciji o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava osim ako nije riječ o informaciji koja predstavlja klasificirani podatak. Test razmjernosti i javnog interesa provodi tijelo javne vlasti (u pravilu službenik za informiranje) koje je zaprimilo zahtjev i mora ga riješiti u skladu s odredbama ZPPI, a može se provesti i u postupku po žalbi koju rješava Povjerenik za informiranje, kao i u upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom. U slučaju provedbe testa rok za

ostvarivanje prava na pristup informaciji može se uz redovni rok od 15 dana od dana zaprimanja zahtjeva produžiti za još 15 dana u prvom stupnju. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku ima rok od 60 dana za provedbu testa, donošenje rješenja o žalbi i dostave stranci, dok Visoki Upravni sud odluku o tužbi protiv rješenja Povjerenika za informiranje mora donijeti u roku od 90 dana. 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 iz članka 15. stavka 2., 3., i 4. ZPPI (opisano u prethodnom poglavlju rada), bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju 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. stavak 2.). Iz ove zakonske definicije vidljivo je da postoji nekoliko faza provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. U prvoj fazi (identificiranje zaštićene informacije) tijelo javne vlasti po zahtjevu za pristup informacijama utvrđuje potpada li zatražena informacija pod neko od zakonom definiranih relativnih ograničenja propisanih ZPPI. Samo utvrđenje da je riječ o informaciji koja je podložna zakonskom ograničenju, još uvijek ne znači da se pristup takvoj informaciji treba ograničiti i donijeti rješenje kojim se odbija zahtjev korisnika. Naprotiv, s obzirom da se radi o relativnom ograničenju potrebno je pristupiti testu razmjernosti i javnog interesa u kojem se potreba ograničenja stavlja u odnos s pravom na pristup informacijama. U drugoj fazi (utvrđivanje povrede za zaštićeni interes) tijelo javne vlasti u svakom pojedinačnom i konkretnom slučaju utvrđuje vjerojatnost da omogućavanje pristupa informaciji stvarno i ozbiljno može povrijediti interes zaštićen relativnim ograničenjem. Tijelo javne vlasti mora argumentirati vjerojatnost da bi za zaštićeni interes nastala šteta odnosno da je u javnom interesu zaštititi informaciju od pristupa javnosti s tim da nije dovoljno pozivanje samo na zakonska ograničenja, već je razloge potrebno obrazložiti. Riječ je primjerice o razlozima koji upućuju na nastanak stvarne i ozbiljne štete

za: državne gospodarske interese ili interese nacionalne sigurnosti i obrane; međunarodne diplomatske odnose i „tihu diplomaciju“ čiji bi napori na ostvarivanju strateških nacionalnih interesa bili ugroženi omogućavanjem pristupa informacijama; fizičku osobu i njezinu privatnost s obzirom da tražena informacija predstavlja informaciju iz njezine privatne sfere koja nije povezana s njezinim javnim djelovanjem; gospodarski interes tijela javne vlasti ili privatnog poduzetnika; provedbu sudskog postupka jer bi dokazni materijal izazvao reakcije javnosti koja bi vršila pritisak na konačni ishod sudske odluke. U trećoj fazi (vaganje razloga potrebe zaštićenog interesa i javnog interesa da se informacija učini dostupnom) tijelo javne vlasti treba ocijeniti odnos između razloga koji govore u prilog ograničenju i javnog interesa da se informacija učini dostupnom. Ovo je središnji i najvažniji dio testa razmjernosti i javnog interesa. Kako bi se mogli odvagnuti razlozi i staviti ih u međusobni odnos, prvenstveno je potrebno utvrditi koji razlozi govore u prilog javnom interesu za dostupnošću informacije. Uobičajeni razlozi koji govore u prilog omogućavanja pristupa na način da informacija ukazuje na okolnost koji pridonosi javnom interesu su informacije koje se prvenstveno odnose na: pitanje jednakosti građana pred zakonom; pitanje javnog zdravlja, javne sigurnosti ili zaštite okoliša; način raspolaganja javnim sredstvima; nezakoniti ili nepravilni rad institucija; mogući sukob interesa; korupcija, zlouporaba ovlasti ili drugo kazneno djelo itd. Nakon utvrđivanja razloga zbog kojih bi informacija trebala biti dostupna javnosti, tijelo javne vlasti pristupa konačnoj procjeni treba li u konkretnom slučaju dati prednost zaštićenom interesu ili javnom interesu vodeći računa da to treba učiniti objektivno kako bi odluka bila kvalitetna čime bi se smanjila mogućnost njezina pobijanja. Pri ocjeni težine pojedinog argumenta u prilog ili protiv dostupnosti informacije, odnosno ograničenja pristupa, tijelo javne vlasti prvenstveno uzima u obzir vjerojatnost povrede zaštićenog interesa, ozbiljnost povrede zaštićenog interesa, vrijeme nastanka informacije, u kojoj je mjeri zatražena informacija povezana s javnim interesom i nalazi li se informacija već

u javnoj sferi. Temeljem testa javnog interesa, odnosno ocjene prevladava li u konkretnom slučaju javni interes za objavom informacije nad mogućom štetom koja bi mogla nastati za zaštićene interese, tijelo javne vlasti donijeti će odluku o dostupnosti informacija zatraženih zahtjevom. Ako prevladava javni interes, informaciju će učiniti dostupnom (Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, 2017.). Iz Izvješća o provedbi ZPPI Povjerenika za informiranje za 2022. godinu vidljivo je da su tijela državne uprave tijekom 2022. godine zaprimile 23 275 zahtjeva za pristup informacijama od čega je 71% zahtjeva usvojeno. Povjerenik za informiranje zaprimio je 1551 žalbu na rješenja tijela javne vlasti, a pred Visokim upravnim sudom pokrenuto je 69 upravnih sporova. Premda nema dovoljno recentne sudske prakse Ustavnog suda, iz nekoliko njegovih Odluka (primjerice Odluka broj: U-III-2599/2012. od 07. 04. 2016., broj: U-III-5112/2011 od 07. 04. 2016. i broj: U-III-1267/2015 od 21. 11. 2017.) vidljivo je da su se ustavne tužbe podnosile upravo zbog toga što tijela javne vlasti, Povjerenik za informiranje ili Visoki upravni sud nisu provodili test razmjernosti i javnog interesa povodom zahtjeva stranaka o pravu na pristup informacijama. Valja spomenuti i presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Šeks protiv Hrvatske (Zahtjev broj 39325/20 od 03. 02. 2022.) u kojem je podnositelj Zahtjeva također kao argument za uskratu prava na pristup informacijama naveo izostanak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u prethodnim postupcima.

5. ZAKLJUČAK

U suvremenim pravnim porecima u kojima je na djelu vladavina prava i visok stupanj demokracije pravo na pristup informacijama označeno je kao jedno od temeljnih ljudskih prava i kao kvalitetna podloga za kontrolu i ostvarenje načela transparentnosti, odgovornosti rada javnih tijela i participacije građana u javnopravnim odnosima. Nažalost, u Republici Hrvatskoj ZPPI se najčešće u javnosti percipira kao akt koji je prvenstveno namijenjen medijima u svrhu njihova prodora u tajne poslovanja javnog sektora, a ne kao snažan alat svakoga

građanina da se informira o postupanju i radu tijela javne vlasti, pa se smatra da je to pravo tek programatske naravi jer su mehanizmi i mogućnost stvarne provedbe prilično ograničeni. Između ostalog to je i jedan od razloga što je u siječnju 2022. godine započela provedba projekta „Unaprjeđenje provedbe ZPPI“ koji kao jedna od mjera iz „Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.“ ima za cilj utvrditi mogućnosti za unaprjeđenje pojedinih zakonskih rješenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Analogno navedenom i odredbe ZPPI o provođenju testa razmjernosti i javnog interesa u praksi nisu adekvatno zaživjele kako prilikom odlučivanja hoće li se test u konkretnom slučaju uopće provesti tako i u svezi načina na koji se provodi. Očito je nužan protek određenog razdoblja da se isti kvalitetnije počne provoditi. U praksi tijela javne vlasti provode test samo formalno i uskrate traženu informaciju prebacujući odgovornost na više instance, odnosno na Povjerenika za informiranje i Visoki Upravni sud. Tijela javne vlasti često na mjesta službenika za informiranje postavljaju osobe koje nisu dovoljno kompetentne prvenstveno glede pravne naobrazbe što često dovodi da se postupci nepotrebno razvlače jer se ulažu žalbe na rješenja tijela javne vlasti u prvom stupnju, a iz primjera rješenja o zahtjevima za pristup informacijama vidljivo je i nepoznavanje metodologije primjene testa od strane tijela javne vlasti. U smislu unaprjeđenja provedbi odredbi ZPPI koje se odnose na provedbu testa razmjernosti i javnog interesa predlaže se da se za službenika za informiranje propišu adekvatni uvjeti u pogledu stručne spreme, godina radnog staža kao i da se propiše obvezno polaganje ispita za službenika za informiranje. Također se predlaže da se u obrazloženjima rješenja u kojima se odlučuje o zahtjevu za pristup informacijama, a gdje je proveden test razmjernosti i javnog interesa, detaljno i argumentirano obrazlože razlozi koji su prevagnuli u korist potrebe zaštićenog interesa u odnosu na javni interes. Predlaže se i objavljivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima na internetskim stranicama tijela javne vlasti u cilju smanjenja broja istovjetnih pojedinačnih zahtjeva kao i proaktivnog upoznavanja javnosti. U konačnici

potrebno je sustavno usmjeravati tijela javne vlasti i inzistirati na adekvatnom provođenju zakonskih odredbi prvenstveno testa razmjernosti i javnog interesa, kako bi se na njima utemeljenim odlukama pridonijelo ostvarenju ideala otvorene vlasti i njezinim temeljnim komponentama, transparentnosti i participaciji.

LITERATURA

1. Bagić, S. (2013.), Načelo razmjernosti u praksi europskih sudova i njegov utjecaj na praksu sudova u Hrvatskoj, Zagreb, doktorski rad
2. Boban, M., (2012.), Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 49 No. 3
3. Odić, N., Galović, R., (2015.), Test razmjernosti i javnog interesa kao instrument uspostavljanja ravnoteže između prava na pristup informacijama (načela transparentnosti) i njegovih ograničenja u Republici Hrvatskoj, Zagreb, Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet
4. Rajko, A. (2010.), Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Zagreb, Hrvatska javna uprava, god. 10 (2010.), br. 3.
5. Rodin, S. (2000.), Načelo proporcionalnosti – porijeklo, ustavno utemeljenje i primjena, Zagreb, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 50 (2000.)
6. Smerdel, B. (2020.), Ustavno uređenje europske Hrvatske, Zagreb, Narodne novine
7. Povjerenik za informiranje (2016.), Ostvari svoje pravo na informaciju, Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb
8. Povjerenik za informiranje (2017.), Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, Zagreb,
9. Povjerenik za informiranje (2022.), Izvešće o provedbi Zakona o pravu pristupa na informacije za 2022. godinu, Zagreb
10. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
11. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine br. 25/13, 85/15, 69/22)
12. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-2599/2012 od 07. 04. 2016.
13. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-5112/2011 od 07. 04. 2016.
14. Odluka Ustavnog suda broj: U-III-1267/2015 od 21. 11. 2017.
15. Presuda Europskog suda za ljudska prava u predmetu Šeks protiv Hrvatske (Zahtjev br. 39325/20) od 03. veljače 2020.
16. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10 od 26.02.2024.
17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> od 27.02.2024.
18. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205> od 27.02.2024.

*Summary***TEST OF PROPORTIONALITY AND PUBLIC INTEREST***Professional paper*

The rule of law is one of the greatest constitutional values in the Republic of Croatia. The openness of institutions as one of the principles of good governance significantly contributes to the rule of law, and one of the factors of the openness of institutions is access to their information. As a democratic principle and the right of all citizens in modern democracies, access to information enables the development of transparent and open public authority, strengthens the responsibility of the public sector, suppresses corruption and increases the legitimacy of institutions and strengthens citizen's trust in government. The right of access information is exercised by proactive publication of information by the public authority on the authority's website or based on a request for access to information that any citizen can submit to the public authority. The right to access information is not an absolute right, and public authorities are obliged to carry out a test of proportionality and public interest when acting on a user's request for access to information. In this paper, the author points out the problems in implementing the test of proportionality and public interest, presents the judicial practice of the Constitutional Court of the Republic of Croatia and the European Court of Human Rights, and proposes certain legislative solutions so that the test of proportionality and public interest becomes a central institution when dealing with requests for access to information.

Keywords: *information, access to information, test of proportionality and public interest*