REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: UP/II-008-07/16-01/339
URBROJ: 401-01/04-17-04
Zagreb, 16. ožujka 2017. godine

Povjerenica za informiranje na temelju članka 35. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine", broj 25/13, 85/15), povodom žalbe Sindikata kriminalističke policije, Zagreb, Nehajska 7, zastupanog po Tomislavu Štambuku, izjavljene protiv rješenja Ministarstva unutarnjih poslova, br. 511-01-11-UP/I-3584/2016 od 16. svibnja 2016. godine, u predmetu ostvarivanja prava na pristup informacijama, donosi sljedeće

RJEŠENJE

1. Poništava se rješenje Ministarstva unutarnjih poslova, br. 511-01-11-UP/I-3584/2016 od 16. svibnja 2016. godine.

2. Predmet se dostavlja prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem djelomično je odbijen zahtjev Sindikata kriminalističke policije (u daljnjem tekstu: žalitelj) za ostvarivanjem prava na pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 2. u vezi s člankom 15. stavkom 2. točkom 4. Zakona o pravu na pristup informacijama jer je zatražena informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Protiv navedenog rješenja žalitelj je pravovremeno uložio žalbu u kojoj u bitnom navodi da istu ulaže zbog nepotpuno i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog pogrešne primjene [illegible] potpuno krivo, restriktivno i proizvoljno tumači odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, Zakona o zaštiti osobnih podataka i Zakona o državnim službenicima, pokušavajući na taj prikriti kršenje socijalnog dijaloga, diskriminaciju na području rada i uvjeta rada. Dalje ističe da je u postupku donošenja Uredbe o izmjenama Uredbe o plaćama policijskih službenika Vlada RH nije poštivala pravila demokratske procedure. Navode da su uskratom tražene informacije žalitelju odgovorne osobe MUP-a pokušale umanjiti svoju odgovornost. Također osporava tvrdnje iz obrazloženja pobijanog rješenja da je provedenim testom razmjernosti i javnog interesa utvrđeno da ne postoji javni interes za ustupanjem tražene informacije, a da je iz novinskih članaka vidljiv očiti javni interes za navedenu temu. Predlaže da se žalba prihvati.

Žalba je osnovana.

Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je žalitelj zahtjevom za pristup informacijama od 05. svibnja 2016. godine zatražio imena i prezimena osoba koje su sudjelovale u izradi novog prijedloga Uredbe o izmjenama Uredbe o plaćama policijskih službenika iz travnja 2016.

godine, te podatak jesu li u izradi navedenog prijedloga bili uključeni neki od sindikata koji djeluju u unutar MUP-a i o kojim se točno sindikatima radi.

U žalbenom postupku Povjerenici za informiranje dostavljen je spis predmeta na nadležno postupanje.

Iz dopisa Ministarstva unutarnjih poslova, Broj: 511-01-11-600-14-20/2016 od 25. travnja 2016. godine proizlazi da je Ministarstvo unutarnjih poslova izvijestilo žalitelja da za izradu prijedloga Uredbe o izmjenama Uredbe o plaćama policijskih službenika nije bila osnovana posebna radna skupina, te da je prijedlog Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe dostavljen na mišljenje nadležnim sindikatima.

Uvidom u zahtjev žalitelja od 27. travnja 2016. godine utvrđeno je da je isti podnio zahtjev za dopunom informacije.

Iz dopisa Ministarstva unutarnjih poslova, Broj: 511-01-152-27098/3-2016 od 12. svibnja 2016. godine proizlazi da je Ministarstvo unutarnjih poslova obavijestilo žalitelja da u izradi prijedloga Uredbe, osim policijskih službenika, nije sudjelovao nitko drugi, pa ni sindikati koji djeluju u Ministarstvu unutarnjih poslova, pa je predmet žalbenog postupka dio zahtjeva u kojem žalitelj traži podatak o imenima i prezimenima osoba koje su sudjelovale u izradi predmetne Uredbe.

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.

Sukladno članku 6. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovoga Zakona.

Člankom 23. stavkom 5. točkom 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., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. Zakona.

Odredbom članka 15. stavkom 2. točkom 4. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje zaštita osobnih podataka.

Člankom 16. stavkom 1. istog Zakona propisano je da je 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. ovoga Zakona, dužno je prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da je kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka 2., 3. i 4. Zakona, da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

Test razmjernosti i javnog interesa je procjena razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako prevladava javni interes.

Iz obrazloženja pobijanog rješenja proizlazi da se uskraćuje pristup zatraženoj informaciji iz razloga što bi ista mogla dovesti do narušavanja privatnog života stranaka, odnosno da je javnost bila upoznata s namjerom predmetne Uredbe, pa u konkretnom slučaju ne postoji interes javnosti za imenima i prezimenima osoba koje se sudjelovale u izradi Uredbe.

Predmetni zaključak prvostupanjskog tijela ne može se prihvatiti, budući da je uvidom u pobijano rješenje, odnosno priloženi zapisnik o provedenom testu razmjernosti i javnog interesa, utvrđeno da prvostupanjsko tijelo nije navelo nikakve razloge za omogućavanje pristupa informaciji, a svrha provedbe testa razmjernosti i javnog interesa je upravo u tome da se navedu razlozi za i protiv omogućavanja pristupa traženoj informaciji, što je u konkretnom slučaju prvostupanjsko tijelo propustilo učiniti.

Osim što za navedenu temu postoji očiti interes javnosti, a što je razvidno iz novinskih članaka koje je žalitelj priložio uz žalbu, ističe se sljedeće.

Onemogućavanjem popisa članova radnih skupina narušavaju se načela Zakona o pravu na pristup informacijama i zatvara se za javnost određeni segment rada tijela javne vlasti. Naime, postupak donošenja zakona, drugih propisa i akata treba biti transparentan u svim svojim dijelovima što je više moguće, a kako bi se u postupak donošenja odluka uključila javnost predviđeno je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

Akcijskim planom Partnerstva za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2016. godine kao jedna od aktivnosti u mjeri 11. Unaprjeđenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata predviđena je aktivnost objavljivanja sastava radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akta na Središnjem državnom portalu za koju aktivnost je zadužena Vlada Republike Hrvatske.

Iz gore citiranog Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj razvidno je da je objava članova radnih skupina jedna od aktivnosti u mjeri koja nosi naziv Unaprjeđenje savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te da je za istu zadužena Vlada Republike Hrvatske. Glavna svrha savjetovanja i uključivanja svih sudionika prema javno objavljenim Smjernicama za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, čiji je izdavač Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, jest prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i interesima vezanim uz određenu javnu politiku, kako bi se podigla razina razumijevanja i prihvaćanja ciljeva politike, ali i radi uočavanja neuočenih slabosti i negativnih učinaka javne politike koje treba na vrijeme otkloniti (Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata javno su dostupne na linku https://savjetovanja.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/kopija/Savjetovanja/Smjernice_PDF.pdf).

Dakle, očito je da postoji tendencija da se u postupak donošenja odluka uključi javnost i to na jedan kvalitetan i konstruktivan način. Aktivna uloga građana od samog početka postupka donošenja odluka dovodi do toga da se donose odluke koje zadovoljavaju želje i potrebe građana. Sudionici radne skupine trebali bi svojim znanjem, iskustvom, stručnošću, a u ime skupina i interesa koje zastupaju, pridonijeti donošenju odluka koje zadovoljavaju potrebe građana. Stoga je očito da postoji javni interes da se zna tko su članovi radnih skupina i taj interes prevladava nad interesom pojedinog člana radne skupine da se zaštiti njegovo ime i prezime.

Osim toga, u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, br. UsII-84/16 od 18. kolovoza 2016. godine, sud je zauzeo stajalište da nije od utjecaja činjenica je li za izradu nekog propisa formalno postojala radna skupina, s obzirom da se i na takvu skupinu primjenjuje načelo transparentnosti rada iste.

Dakle, ukoliko se u konkretnom slučaju radi o neformalnoj radnoj skupini, tada bi po mišljenju Povjerenice za informiranje trebao postojati popis zaposlenika koji su uključeni u izradu predmetne Uredbe, zapisnici sa sastanka radne skupine ili drugi dokument iz kojeg je razvidno tko je sudjelovao u izradi predmetne Uredbe, pa nije moguće prihvatiti navod prvostupanjskog tijela da su u izradi predmetne Uredbe sudjelovali svi službenici Sektora za pravne poslove (njih 25), odnosno svi službenici Sektora za financije i proračun (njih 59).

Člankom 16. stavkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Uzimajući u obzir činjenicu da se sredstva za plaće državnih službenika osiguravaju u državnom proračunu, te činjenicu da svaki osobni podatak nije automatski zaštićen, valjalo je zbog pogrešne primjene članka 16. Zakona o pravu na pristup informacijama na temelju članka 117. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku poništiti prvostupanjsko rješenje, a predmet se zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostupanjskom tijelu.

U ponovnom postupku prvostupanjsko tijelo dužno je utvrditi sve činjenice koje su važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja te činjenice prikazati u spisima predmeta i potkrijepiti odgovarajućim dokazima, te na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti ovu upravnu stvar, posebno uzimajući u obzir načelo transparentnosti djelovanja tijela javne vlasti u postupku donošenja zakona i drugih propisa.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana dostave rješenja.

POVJERENICA ZA INFORMIRANJE

dr.sc. Anamarija Musa, dipl.iur.

DOSTAVITI:

1. Sindikat kriminalističke policije, Nehajska 7, 10000 Zagreb
2. Ministarstvo unutarnjih poslova, Ulica grada Vukovara 33, 10000 Zagreb
3. Pismohrana - ovdje