



REPUBLIKA HRVATSKA

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 900-01/20-01/7

URBROJ: 401-01/02-20-3

Zagreb, 20. srpnja 2020.

Tijelima javne vlasti

- svima -

PREDMET: Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima

1. Uvod

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 - pročišćeni tekst i 5/14) jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, pri čemu predviđa da ograničenja prava koja moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15), omogućuje svim fizičkim i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti, u skladu s uvjetima i ograničenjima koja su propisana Zakonom.

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Navedeno pravo predstavlja preventivni alat za borbu protiv korupcije koje jača otvorenost rada te sužava prostor zlouporabe od strane tijela javne vlasti.

Hrvatski sabor je usvojio Strategiju suzbijanja korupcije 2015.-2020. godine („Narodne novine“, broj 26/15) koja se temelji na jačanju transparentnosti i otvorenosti te olakšavanju ostvarivanja prava građana na pristup informacijama tijela javne vlasti kao ključnom mehanizmu za suzbijanje korupcije.

Izrada Smjernica o pristupu informacijama i klasificiranim podacima predviđena je kao jedna od aktivnosti (br. 47) Akcijskog plana za 2019.-2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020., čiji je nositelj Povjerenik za informiranje.

Ograničenje prava na pristup informacijama propisuje članak 15. Zakona o pravu na pristup informacijama. U sustavu ograničenja nalaze se informacije koje prema svom sadržaju pripadaju određenom tipu informacija koje su zaštićene posebnim propisima, što je slučaj s klasificiranim informacijama, a kojima pristup može biti ograničen ili dopušten ovisno o rezultatu testa razmjernosti i javnog interesa.

U praksi Povjerenika za informiranje uočeno je da pojedina tijela javne vlasti donose odluke u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama kojima se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka, a koje često nisu utemeljene na odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Stoga su ove Smjernice namijenjene službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti, kao i ostalim službenicima u navedenim tijelima uključenima u postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kako bi olakšale provedbu postupka po zahtjevu za pristup informacijama kojim se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti podataka te doprinijele zakonitom i efikasnom odlučivanju.

2. Klasificirani podaci - pojam i pravni okvir

Temeljni propis kojim je uređen sustav klasificiranih i neklasificiranih podataka je Zakon o tajnosti podataka („Narodne novine“, broj 79/07 i 86/12). Zakonom o tajnosti podataka se utvrđuje pojam klasificiranih i neklasificiranih podataka, stupnjevi tajnosti, postupak klasifikacije i deklasifikacije, pristup klasificiranim i neklasificiranim podacima, njihova zaštita i nadzor nad provedbom Zakona.

Zakon o tajnosti podataka definira klasificirani podatak kao onaj podatak koji je nadležno tijelo, u propisanom postupku, takvim označilo i za koji je utvrđen stupanj tajnosti, kao i podatak kojeg je Republici Hrvatskoj tako označenog predala druga država, međunarodna organizacija ili institucija s kojom Republika Hrvatska surađuje.

U članku 4. navedenog Zakona su propisani stupnjevi tajnosti klasificiranih podataka i to: VRLO TAJNO, TAJNO, POVJERLJIVO i OGRANIČENO te je stoga važno naglasiti da je stupanjem na snagu Zakona o tajnosti podataka prestalo označavanje podataka prema vrsti tajnosti podataka (npr. državna tajna, vojna tajna), kako je propisivao Zakon o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, broj 108/96).

Odredbom članka 32. Zakona o tajnosti podataka je određeno da se stupnjevi tajnosti određeni međunarodnim ugovorima koje je Republika Hrvatska potvrdila prije dana stupanja na snagu ovoga Zakona, stupnjevi tajnosti podataka dobivenih međunarodnom razmjenom prije stupanja na snagu ovoga Zakona, kao i stupnjevi tajnosti podataka koji su utvrđeni prije stupanja na snagu ovoga Zakona, prevode na način: »DRŽAVNA TAJNA« u »VRLO TAJNO«, »SLUŽBENA TAJNA – VRLO TAJNO« i »VOJNA TAJNA – VRLO TAJNO« u »TAJNO«, »SLUŽBENA TAJNA – TAJNO« i »VOJNA TAJNA – TAJNO« u »POVJERLJIVO«, te »SLUŽBENA TAJNA – POVJERLJIVO« i »VOJNA TAJNA – POVJERLJIVO« u »OGRANIČENO«.

S obzirom na stupanj ugroze zaštićenih vrijednosti stupnjevima tajnosti iz članka 4. Zakona o tajnosti podataka, Klasificirati se mogu podaci iz djelokruga državnih tijela u području obrane, sigurnosno-obavještajnog sustava, vanjskih poslova, javne sigurnosti, kaznenog postupka te znanosti, tehnologije, javnih financija i gospodarstva ukoliko su podaci od sigurnosnog interesa za Republiku Hrvatsku.

Osim toga, Zakon o tajnosti podataka određuje i tko je ovlašten klasificirati podatke te je propisano da će državna tijela koja provode postupak klasifikacije podataka pravilnikom pobliže razraditi kriterije za određivanje stupnjeva tajnosti za podatke iz svog djelokruga (članak 10. Zakona), što je primjerice propisalo Ministarstvo obrane u Pravilniku o tajnosti

podataka obrane („Narodne novine“, broj 67/18 i 20/20) ili Ministarstvo unutarnjih poslova u Pravilniku o tajnosti službenih podataka Ministarstva unutarnjih poslova („Narodne novine“, broj 107/12).

Važno je naglasiti da se klasificiranim podatkom ne može proglasiti podatak radi prikrivanja kaznenog djela, prekoračenja ili zlouporabe ovlasti te drugih oblika nezakonitog postupanja u državnim tijelima (članak 3. Zakona o tajnosti podataka).

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost provodi nadzor nad postupcima klasifikacije i deklasifikacije podataka, načinom ostvarivanja pristupa klasificiranim i neklasificiranim podacima, provedbom mjera za zaštitu pristupa klasificiranim podacima te izvršavanjem obveza proizašlih iz međunarodnih ugovora i sporazuma o zaštiti klasificiranih podataka. Da bi određeni podatak ispunjavao formalne uvjete da bude označen kao klasificiran podatak potrebno je da bude na odgovarajući način označen. Način označavanja stupnjeva tajnosti klasificiranih podataka uređen je Uredbom o načinu označavanja klasificiranih podataka, sadržaju i izgledu uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri i izjave o postupanju s klasificiranim podacima („Narodne novine“, broj 102/07).

Navedenom Uredbom je propisano da se oznaka stupnja tajnosti klasificiranog podatka označava na svakoj stranici dokumenta u gornjem desnom kutu velikim tiskanim slovima, a za druge zapise klasificiranih podataka oznaka stupnja tajnosti mora biti vidljivo i jasno otisnuta, sukladno zahtjevima očuvanja uporabne vrijednosti klasificiranog podatka.

Nadalje, označavanje stupnja tajnosti i dodatnih oznaka provodi se pri nastanku klasificiranog podatka ili naknadnom obradom štambiljem, tiskanjem, pisanjem, lijepljenjem ili pričvršćivanjem odgovarajućim sredstvima uz zapis klasificiranog podatka. Osim toga, svaka stranica klasificiranog dokumenta mora, u desnom donjem kutu podnožja dokumenta, imati naveden broj stranice u odnosu na ukupan broj stranica dokumenta, a broj, vrsta, naziv i stupanj tajnosti priloga navode se na posljednjoj stranici dokumenta. Oznaka broja primjerka u odnosu na ukupan broj primjeraka klasificiranog dokumenta označava se na prvoj stranici dokumenta u gornjem desnom kutu dokumenta, ispod oznake stupnja tajnosti.

Osim navedenog, vlasnik klasificiranog podatka može podatak označiti i dodatnim zaštitnim oznakama o zabrani ili ograničavanju umnožavanja podatka, zabrani, ograničavanju i načinu daljnje distribucije podataka drugim primateljima, obvezi povrata klasificiranog podatka odnosno dokumenta ili zapisa vlasniku nakon obavljenog uvida te isteku roka tajnosti kojeg je vlasnik klasificiranog podatka predvidio pri njegovom nastanku. Dodatne oznake stavljaju se na prvoj stranici dokumenta ili drugog zapisa klasificiranog podatka, velikim tiskanim slovima, ispod oznake stupnja tajnosti klasificiranog podatka, a mogu se staviti i na svim stranicama dokumenta ako je to važno za svrhu dodatnog označavanja. Također, dodatna oznaka isteka roka tajnosti dodaje se u isti redak uz stupanj tajnosti klasificiranog podatka, označavanjem datuma isteka ili veze na neki događaj koji ima određeno vrijeme trajanja.

Odgovarajućim stupnjem tajnosti, kakvim je označen klasificirani podatak, označava se i omotnica, ovitak ili drugi zaštitni omot u kojem se klasificirani podatak prenosi i pohranjuje.

Promjena stupnja tajnosti klasificiranog podatka ili njegova deklasifikacija, označava se precrtavanjem oznake postojećeg stupnja tajnosti i stavljanjem nove oznake ispod dosadašnje.

U području klasificiranih podataka izuzetno je važna zaštita tih podataka od neovlaštenog pristupa za što se primjenjuju mjere i standardi informacijske sigurnosti.

Zakon o informacijskoj sigurnosti („Narodne novine“, broj 79/07) propisuje mjere i standarde koje je potrebno provoditi kako bi se zaštitili klasificirani podaci. Mjere i standardi informacijske sigurnosti utvrđuju se sukladno stupnju tajnosti, broju, vrsti te ugrozama klasificiranih i neklasificiranih podataka na određenoj lokaciji.

Mjere i standardi informacijske sigurnosti obuhvaćaju nadzor pristupa i postupanja s klasificiranim podacima, postupanje prilikom neovlaštenog otkrivanja i gubitka klasificiranih podataka, planiranje mjera prilikom izvanrednih situacija, ustrojavanje posebnih fondova podataka za podatke klasificirane u Republici Hrvatskoj te za klasificirane podatke koje je predala druga država, međunarodna organizacija ili institucija s kojom Republika Hrvatska surađuje.

Područja informacijske sigurnosti za koja se propisuju mjere i standardi informacijske sigurnosti su sigurnosna provjera, fizička sigurnost, sigurnost podatka, sigurnost informacijskog sustava i sigurnost poslovne suradnje.

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost je središnje državno tijelo za informacijsku sigurnost koje koordinira i usklađuje donošenje i primjenu mjera i standarda informacijske sigurnosti u Republici Hrvatskoj i u razmjeni klasificiranih i neklasificiranih podataka između Republike Hrvatske i stranih zemalja i organizacija.

Za neovlašteno otkrivanje klasificiranih podataka Kaznenim zakonom („Narodne novine“, broj 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18 i 126/19) su predviđene kazne za kazneno djelo odavanja tajnih podataka (članak 347.) i špijunaže (članak 348.).

3. Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama kojim je zatražena informacija koja je klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka

Člankom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da je cilj ovog Zakona omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, dok je člankom 6. navedenog Zakona utvrđeno načelo javnosti i slobodnog pristupa, propisujući kako su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim Zakonom.

Pravo na pristup informacijama nije apsolutno i bez ograničenja te je u članku 15. Zakona o pravu na pristup informacijama, pored ostalih razloga za ograničenje prava na pristup informacijama, propisana i klasificirana informacija. Tako je odredbom članka 15. stavka 2. točkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

Za postupanje s klasificiranim podacima potrebno je uzeti u obzir zakonsku definiciju tijela javne vlasti u koju se ubraja širok krug obveznika primjene Zakona. Prema odredbi članka 5. stavka 1. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama u tijela javne vlasti se ubrajaju tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) 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

(regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

Potrebno je naglasiti da sukladno Zakonu o tajnosti podataka nisu sve kategorije tijela javne vlasti utvrđene Zakonom o pravu na pristup informacijama ovlaštene klasificirati podatke te je navedeno potrebno imati u vidu prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama (primjerice Ministarstvo unutarnjih poslova je ovlašteno klasificirati podatke s određenim stupnjem tajnosti za razliku od dječjeg vrtića koji nije ovlašten klasificirati podatke).

Prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojim se traži informacija koja je klasificirana određenim stupnjem tajnosti potrebno je voditi računa o načelu nužnosti pristupa za obavljanja poslova iz djelokruga. Naime, člankom 18. stavkom 1. Zakona o tajnosti podataka propisano je da pristup klasificiranim podacima imaju osobe kojima je to nužno za obavljanje poslova iz njihovog djelokruga te koje imaju izdano Uvjerenje o obavljenoj sigurnosnoj provjeri (certifikat), a što se treba primjenjivati na službenike za informiranje i druge osobe koje sudjeluju u postupku rješavanja zahtjeva za pristup informacijama. U tijelima javne vlasti u kojima se može provoditi klasificiranje poželjno je da službenik za informiranje ili drugi službenik koji sudjeluje u postupku posjeduje certifikat.

Stoga je iznimno važno da se prilikom rukovanja s klasificiranim podacima vodi računa da su ispunjeni uvjeti koji su propisani Zakonom o tajnosti podataka i Zakonom o informacijskoj sigurnosti i podzakonskim aktima kojim su razrađene pojedine odredbe navedenih Zakona.

U nastavku se razrađuju pojedine faze rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojima se traži informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka.

1) Prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojim se traže klasificirane informacije potrebno je obratiti pažnju na slučajeve kada se Zakon o pravu na pristup informacijama ne primjenjuje i kada nije potrebno meritorno rješavati zahtjev.

Zakon o pravu na pristup informacijama određuje da se navedeni Zakon ne primjenjuje na informacije koje predstavljaju klasificirane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, te klasificirane informacije tijela javne vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru suradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

U tim slučajevima tijelo javne vlasti ima obvezu korisniku prava na pristup informacijama izdati obavijest sukladno odredbi članka 23. stavka 1. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama da postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti, sukladno članku 1. stavku 5. ovog Zakona te da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na traženje takve vrste informacija.

2) Zakon o pravu na pristup informacijama kod informacija koje su klasificirane stupnjem tajnosti odstupa od pravila da tijela javne vlasti odlučuju o informacijama koje su u njihovom posjedu te propisuje nadležnost vlasnika podatka za rješavanje tih zahtjeva. Navedeno podrazumijeva obvezu tijelu javne vlasti da pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama prethodno utvrdi je li tijelo javne vlasti kojem je zahtjev podnesen vlasnik zatražene informacije.

Stoga je prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojim se traži klasificirana informacija potrebno obratiti pažnju na definiciju vlasnika informacije. Odredbom članka 5. stavka 1. točke 8. Zakona o pravu na pristup informacijama definirano je da je vlasnik

informacije tijelo javne vlasti u okviru čijeg djelokruga je nastala informacija klasificirana stupnjem tajnosti odnosno tijelo druge države ili međunarodna organizacija u okviru čijeg djelokruga je nastala međunarodna informacija.

Ako tijelo javne vlasti kojem je upućen zahtjev za pristup informacijama ima u posjedu klasificiranu informaciju, a nije tijelo javne vlasti u okviru čijeg djelokruga je informacija nastala, to tijelo javne vlasti neće biti nadležno za rješavanje tog zahtjeva. Tijelo javne vlasti koje ima klasificiranu informaciju u posjedu, a nije vlasnik informacije, dužno je bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od zaprimanja zahtjeva, ustupiti zahtjev vlasniku informacije, o čemu će obavijestiti podnositelja zahtjeva (članak 21. stavak 2. Zakona o pravu na pristup informacijama).

3) U slučaju kada je zahtjev za pristup informacijama podnesen vlasniku informacije ili u slučaju kada je zahtjev vlasniku informacije ustupilo tijelo javne vlasti koje je u posjedu klasificirane informacije (rokovi za rješavanje računaju od dana zaprimanja ustupljenog zahtjeva), to tijelo javne vlasti je obvezno riješiti podneseni zahtjev.

Prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama samo činjenica da je određena informacija označena stupnjem tajnosti podataka ne znači da tijelo javne vlasti treba donijeti rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama, nego da je i u tom slučaju obvezno provesti postupak i primijeniti odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama te donijeti odluku o dostupnosti (djelomičnoj ili potpunoj) ili o uskrati zatražene informacije.

Odredbom članka 15. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama je propisano da ako tražena informacija sadrži i podatak koji podliježe ograničenju iz stavaka 2. i 3. ovoga članka, preostali dijelovi informacije učinit će se dostupnim.

Iz navedenog razloga, prije donošenja odluke, tijelo javne vlasti treba razmotriti postoje li dijelovi informacije koji nisu klasificirani primjerice samo jedan dio informacije je klasificiran određenim stupnjem tajnosti. U slučaju postojanja dijelova informacije koji nisu klasificirani ili za koje ne postoji neko drugo zakonsko ograničenje tijelo javne vlasti treba omogućiti pravo na pristup informaciji.

U odnosu na ostatak informacije koji je klasificiran stupnjem tajnosti ili ako je informacija u potpunosti označena kao klasificirana informacija potrebno je provesti postupak kako je opisano u nastavku teksta.

Kada tijelo javne vlasti rješava zahtjev za pristup informacijama kojim se traži informacija koja je klasificirana određenim stupnjem tajnosti podataka potrebno je inicijalno provjeriti je li ta određena informacija klasificirana na način kako je propisano Zakonom o tajnosti podataka i Uredbom o načinu označavanja klasificiranih podataka, sadržaju i izgledu uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri i izjave o postupanju s klasificiranim podacima. Ako određena informacija ne ispunjava uvjete koje su propisani posebnim propisima, u tom slučaju se i ne može raditi o klasificiranim informacijama.

U praksi Povjerenika za informiranje bilo je slučajeva u kojima je tijelo javne vlasti odbilo zahtjev za pristup informacijama iz razloga što je informacija klasificirana stupnjem tajnosti te je u žalbenom postupku utvrđeno da nije postojao dokaz o tome da je informacija klasificirana, a samim time nije dolazilo do primjene članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama (primjer: (<https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=514>)).

4) Osim obveze da o zahtjevu za pristup klasificiranoj informaciji rješava vlasnik informacije, Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa još jedno izuzeće koje se sastoji

u tome da informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje su klasificirane određenim stupnjem tajnosti nisu dostupne bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Ako se zahtjevom za pristup informacijama traži primjerice ugovor koji je klasificiran stupnjem tajnosti potrebno je provesti test razmjernosti i javnog interesa (primjer: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledsud.php>).

5) Za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama Zakon o pravu na pristup informacijama predviđa i dodatnu procesnu pretpostavku koju je tijelo javne vlasti (vlasnik klasificirane informacije) u obvezi provesti, prije provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, a to je pribavljanje mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (članak 16. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama).

S obzirom da traženje, a također i dobivanje mišljenja od Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost te provedba testa razmjernosti i javnog interesa iziskuju određeno vrijeme, prilikom zaprimanja zahtjeva za pristup informacijama potrebno je voditi računa o rokovima za rješavanja zahtjeva. Stoga je potrebno korisnika prava na pristup informacijama obavijestiti o produženju roka za rješavanje zahtjeva (članak 22. stavak 1. točka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama) tako da je u tom slučaju rok za rješavanje zahtjeva 30 dana, kako bi se osiguralo dovoljno vremena za rješavanje zahtjeva, a da se pri tome ispune sve procesne pretpostavke koje propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama.

U slučaju da tijelo javne vlasti ne zatraži mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost takvim postupanjem dolazi do postupovnih povreda Zakona o pravu na pristup informacijama (primjer: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=1907>).

Člankom 16. stavkom 1. Zakonom o pravu na pristup informacijama propisano je da je tijelo javne vlasti (koje je vlasnik informacije koja je klasificirana stupnjem tajnosti) dužno pribaviti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, a to podrazumijeva obvezu da se navedenom Uredu dostave na uvid informacije koje su predmet zahtjeva za pristup informacijama (primjer: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=1601>). Međutim, navedena zakonska obveza ne podrazumijeva obvezu Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost davanja upute tijelu javne vlasti o načinu rješavanja zahtjeva, nego se kroz mišljenje ukazuje na pojedine aspekte tajnosti podataka na koje je tijelo javne vlasti potrebno obratiti pažnju, imajući u vidu da navedeni Ured obavlja nadzor nad postupcima klasifikacije i deklasifikacije podataka te načinom ostvarivanja pristupa klasificiranim i neklasificiranim podacima. Navedeno znači da Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost ne daje uputu vlasniku podatka o načinu rješavanja zahtjeva za pristup klasificiranoj informaciji već mišljenje o mogućem načinu rješavanja s obzirom na zaštićene vrijednosti u odnosu na javni interes, a koje mišljenje za vlasnika podatka nije obvezujuće.

6) Nakon zaprimanja mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost tijelo javne vlasti je obvezno provesti test razmjernosti i javnog interesa kojim se utvrđuje bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen, prevladava li potreba zaštite klasificirane informacije ili javni interes te nakon toga učiniti dostupnom informaciju ako javni interes prevladava nad štetom po zaštićene interese.

Iz navedenog je vidljivo da klasificirana informacija kao zakonsko ograničenje nije apsolutnog karaktera te u slučaju postojanja klasificiranih informacija tijelo javne vlasti, vlasnik informacije, ima zakonsku obvezu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa.

Nepostupanje na opisan način dovodi po povrede odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama (primjer: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=1348>.)

U pogledu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, tijela javne vlasti se upućuju na internetsku stranicu Povjerenika za informiranje, na kojoj se na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>, nalaze *Smjernice za test razmjernosti i javnog interesa*.

7) Nakon provedbe testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti je obvezno donijeti rješenje kojim će odlučiti o uskrati ili dostupnosti (potpunoj ili djelomičnoj) zatražene informacije. Odredbom članka 23. stavka 5. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama je propisano 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. ovog Zakona.

Ako je tijelo javne vlasti nakon provedbe testa razmjernosti i javnog interesa utvrdilo da prevladava interes zaštite tajnosti podataka nad javnim interesom da se omogući pristup informaciji, dužno je donijeti rješenje, koje se mora sastojati od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela, kao što je propisano odredbom članka 98. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku.

Potrebno je ukazati na odredbu članka 23. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, kojom je propisano da tijelo javne vlasti donosi rješenje i kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji, primjenom odredbe članka 16. stavka 1. ovog Zakona.

Ono što je važno naglasiti je to da se bilo koja informacija koja je klasificirana ne može dostaviti korisniku prava na pristup informacijama, a da prethodno ne bude deklasificirana. Deklasifikacija podatka je postupak kojim se utvrđuje prestanak postojanja razloga zbog kojih je određeni podatak klasificiran odgovarajućim stupnjem tajnosti, nakon čega podatak postaje neklasificirani s ograničenom uporabom samo u službene svrhe. Treba imati u vidu da se i za zaštitu ove vrste informacija primjenjuju mjere i standardi informacijske sigurnosti sukladno Zakonu o informacijskoj sigurnosti i podzakonskim aktima.

8) Protiv rješenja o odbijanju ili usvajanju (potpunog ili djelomičnog) zahtjeva za pristup klasificiranoj informaciji dopuštena je žalba Povjereniku za informiranje (članak 25. Zakona o pravu na pristup informacijama) dok je sudska zaštita protiv rješenja Povjerenika za informiranje osigurana pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (članak 26. Zakona o pravu na pristup informacijama).

U slučaju kada korisnik prava na pristup informacijama izjavi žalbu na rješenje o odbijanju zahtjeva za pristup klasificiranoj informaciji, potrebno je dodatno obratiti pažnju na sljedeće.

Člankom 35. stavkom 4. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da za pristup i rad s klasificiranim podacima Povjerenik i državni službenici u Uredu, moraju ispunjavati uvjete propisane posebnim zakonom, te su dužni čuvati sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka, sve osobne i druge povjerljive podatke koje saznanju u obavljanju svojih dužnosti.

Prema odredbi članka 25. stavka 4. Zakona o pravu na pristup informacijama tijela javne vlasti dužna su Povjereniku u postupku po žalbi protiv rješenja o ograničenju informacija iz članka 15. stavka 2. i 3. ovog Zakona, među koje se ubrajaju i klasificirane informacije, omogućiti uvid u informacije koje su predmet postupka. Osim toga, odredbom stavka 6. navedenog članka Zakona propisano je da kad Povjerenik za informiranje, za informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona, traži mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je rješenje

donijeti i dostaviti stranki, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 90 dana od dana predaje uredne žalbe.

Iz navedenih odredbi je vidljivo da je Zakonom o pravu na pristup informacijama propisan pravni temelj službenicima Ureda povjerenika za informiranje za pristup informacijama koje su klasificirane stupnjem tajnosti sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka, uz važeće certifikate izdane od strane Ureda vijeća za nacionalu sigurnost.

S obzirom da je u žalbenom postupku potrebno izvršiti uvid u informacije koje su predmet zahtjeva za pristup informacijama, a zbog potrebe ispunjenja mjera i standarda prilikom postupanja sa klasificiranim podacima, Povjerenik za informiranje je uspostavio praksu da se, ukoliko je moguće, uvid u informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti obavlja u tijelu javne vlasti koje je vlasnik klasificirane informacije (primjer: <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=1883>).

U dosadašnjoj je praksi podatak da je predmet žalbenog postupka traženje klasificirane informacije Povjerenik za informiranje dobivao putem neposredno izjavljenih žalbi i rješenja tijela javne vlasti iz kojih je bilo vidljivo da je zahtjev odbijen zbog ograničenja iz članka 15. stavka 2. točke 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. S obzirom da Povjerenik za informiranje u slučaju žalbe koja je izravno izjavljena Povjereniku za informiranje postupa sukladno odredbi članka 113. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09) i žalbu prosljeđuje prvostupanjskom tijelu javne vlasti, uz dostavu žalbe je obavještavao tijelo javne vlasti da će ovlašteni državni službenik/ca Ureda povjerenika za informiranje s važećim certifikatom obaviti uvid u klasificiranu informaciju u tijelu javne vlasti.

Prema ustaljenoj praksi, ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje u tijelu javne vlasti koje je vlasnik klasificirane informacije obavljaju uvid u informaciju, pri čemu se ne radi preslika informacije za spis predmeta. Ovlašteni službenik/ca koje obavlja uvid u klasificirane informacije prilikom uvida dostavlja na uvid u tijelo javne vlasti original certifikata te se u tijelu javne vlasti popunjavaju propisane evidencije, a o uvidu se sastavlja zapisnik ili bilješka u kojem se navode klasifikacijske oznake informacije u koje je izvršen uvid, bez otkrivanja sadržaja klasificirane informacije.

S obzirom da se u praksi ovakvo postupanje pokazalo svrsishodnim uzimajući u obzir mjere informacijske sigurnosti, preporuka je da tijela javne vlasti u slučajevima kada stranke izjavljuju žalbu putem prvostupanjskog tijela javne vlasti kontaktiraju Ured povjerenika za informiranje kako bi se mogao dogovoriti uvid u klasificiranu informaciju. Ukoliko takvo postupanje nije moguće tijela javne vlasti se upućuju da klasificirane informacija dostavljaju sukladno pravilima o dostavi i označavanju klasificiranih podataka, u skladu s mjerama informacijske sigurnosti te da prije toga kontaktiraju Ured povjerenika za informiranje.

Nakon provedenog žalbenog postupka Povjerenik za informiranje o žalbi donosi rješenje protiv kojeg i tijelo javne vlasti i žalitelj mogu pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Praksa Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske dostupna je na Tražilici odluka i mišljenja (TOM) Povjerenika za informiranje na poveznici <https://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>, a te odluke, s obzirom da su objavljene u cijelosti, sadrže detaljna obrazloženja iz kojih se može razmatrati koju je informaciju korisnik zatražio, kako je Povjerenik za informiranje obrazložio odluku i kakvo je obrazloženje Visoki upravni sud Republike Hrvatske dao prilikom odlučivanja o zakonitosti odluke Povjerenika za informiranje.

U svrhu pravilne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama upućuju se tijela javne vlasti da prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama kojima se traže informacije koje su klasificirane stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka u pojedinačnim postupcima provjere odnosno učine sljedeće:

- 1) primjenjuju li se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama na zatraženu informaciju;
- 2) ispunjava li zatražena informacija uvjete koji su propisani posebnim propisima iz područja tajnosti podataka da bi određena informacija mogla biti klasificirana informacija;
- 3) je li tijelo javne vlasti kome je upućen zahtjev vlasnik informacije, pa ako se utvrdi da nije, potrebno je ustupiti zahtjev vlasniku informacije;
- 4) sadrži li zatražena informacija dijelove koji nisu klasificirani s određenim stupnjem tajnosti jer se taj dio informacije može učiniti dostupnim; ako ne postoji drugo zakonsko ograničenje;
- 5) pribave mišljenje Ureda Vijeća
- 6) za nacionalnu sigurnost;
- 7) nakon pribavljanja mišljenja Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost potrebno je provesti test razmjernosti i javnog interesa;
- 8) nakon provedenog testa razmjernosti i javnog interesa potrebno je donijeti rješenje kojim će se odlučiti o dostupnosti ili ograničenju prava na pristup informacijama;
- 9) u slučaju izjavljivanja žalbe potrebno je voditi računa o omogućavanju uvida u klasificirane informacije Povjereniku za informiranje.

U svrhu pravilne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama upućuju se tijela javne vlasti da se rukovode odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, uputama i objašnjenjima utvrđenim ovim smjernicama te posebnim propisima kojima je uređena tajnost podataka i informacijska sigurnost.

Osim toga, preporuča se konzultirati i ostale upute i smjernice Povjerenika za informiranje, praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kao i *Priručnik za službenike za informiranje „Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama“* te *Priručnik o ponovnoj uporabi informacija za tijela javne vlasti „Otvoreni podaci za sve“*, koji su dostupni na internetskoj stranici www.pristupinfo.hr.

