



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: UP/II-008-07/16-01/146

URBROJ: 401-01/04-16-05

Zagreb, 15. srpnja 2016.

Povjerenica za informiranje na temelju članka 35. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15.), povodom žalbe Udruge Franak iz Zagreba, Avenija M. Držića 81b, izjavljene protiv rješenja Hrvatske narodne banke Ur.broj: 810-VIII-894/R-2016-DH od 29. veljače 2016. godine, u predmetu ostvarivanja prava na pristup informacijama, donosi sljedeće

RJEŠENJE

1. Poništava se rješenje Hrvatske narodne banke Ur.broj: 810-VIII-894/R-2016-DH od 29. veljače 2016. godine.
2. Odobrava se Udruzi Franak dostava informacija koje daju odgovor na sljedeća pitanja iz zahtjeva za pristup informacijama: „3) jeste li utvrdili nezakonitosti u postupku konverzije, koje i kod kojih banaka?, 4) jeste li prema bankama poduzeli kakve mjere i o kojim bankama i mjerama se radi?, te 5) jeste li pokrenuli prekršajne postupke protiv banaka i kojih?“.
3. Nalaže se Hrvatskoj narodnoj banci da u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem odbijen je zahtjev Udruge Franak (u daljnjem tekstu: žalitelj) za ostvarivanjem prava na pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi članka 15. stavka 2. točke 2. i 7. Zakona o pravu na pristup informacijama jer su tražene informacije poslovna tajna odnosno radi se o slučaju utvrđenim zakonom kada tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji.

Protiv navedenog rješenja žalitelj je pravovremeno uložio žalbu u kojoj u bitnome navodi da je dana 13. siječnja 2016. godine poslao zahtjev za dostavu informacija tijelu javne vlasti Hrvatskoj narodnoj banci (u daljnjem tekstu: HNB) u kojem je zatražio sljedeće

21 07 2016

informacije: „1) jeste li pokrenuli postupak supervizije nad poslovnim bankama obveznicama provedbe postupka konverzije? 2. nad kojim ste bankama postupak pokrenuli i kada? 3) jeste li utvrdili nezakonitosti u postupku konverzije, koje i kod kojih banaka? 4) jeste li prema bankama poduzeli kakve mjere i o kojim bankama i mjerama se radi? 5) jeste li pokrenuli prekršajne postupke protiv banaka i kojih?“ Nadalje navodi da je dana 2. ožujka 2016. godine zaprimio rješenje Hrvatske narodne banke kojim mu je odgovoreno po točkama 1) i 2), dok je odbijen zahtjev za pristup informacijama po pitanjima 3) do 5), te da je navedena odluka u odbijajućem dijelu neustavna i nezakonita pa je pobija u cijelosti. Ističe kako je HNB nezakonito odbio njegov zahtjev jer je u bitnom utvrdio da zatražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu i nakon toga zaključio da potreba zaštite poslovne tajne prevladava nad javnim interesom pri čemu je povrijedio članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama jer je pogrešno i nezakonito proveo test razmjernosti na način da je obrazloženje kontradiktorno, proturječno samo sebi te smislu i svrsi Zakona. Nadalje, ističe kako je cilj testa razmjernosti omogućiti pristup što širem opsegu informacija, a ograničenja u pogledu pristupa predstavljaju iznimke koje treba usko tumačiti i dokazati. Žalitelj navodi kako u konkretnom slučaju nije ispunjen taksativno propisan uvjet iz članka 16. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, a to je utvrđenje ozbiljne povrede zaštićenog interesa jer HNB niti navodi niti utvrđuje da bi se radilo o teškoj ili ozbiljnoj povredi zaštićenog interesa odnosno nije dokazalo konkretnu, ozbiljnu odnosno tešku povredu zaštićenog interesa, a razlozi koje HNB navodi su netočni, paušalni, nedokazani, apstraktni, te proturječni sami sebi. Nadalje navodi da nije točno da se kod postavljenog zahtjeva radi samo o interesu dijela korisnika kredita i to samo korisnika u CHF kreditima, a sve da i jest to nije zakonom predviđeni zakonski razlog za ograničavanje prava na pristup informacijama. Napominje kako po logici stvari informacije uvijek traži ili pojedinac ili određena skupina građana, no te ne znači da zatražene informacije ne predstavljaju javni interes odnosno interes svih građana. Ističe kako je interes svih korisnika kredita kod svih banaka te svih klijenata banaka, a u pogledu postavljenih pitanja istovjetan jer ne postoje različiti interesi korisnika kredita s valutnom klauzulom CHF, euro ili korisnika kredita u kunama u pogledu dobivanja informacija o tome ponaša li se i posluje li njihova banka zakonito, krši li odredbe Zakona o potrošačkom kreditiranju ili kojeg drugog zakona te provodi li u konačnici HNB, kao nadzorno tijelo nad njihovim radom, svoje zakonske dužnosti i ovlasti. Nadalje ističe kako nije točno da je interes korisnika kredita odgovarajuće ostvaren kroz primjenu odredbi Zakona o potrošačkom kreditiranju, te da se interes za informiranje o rezultatima kršenja Zakona iscrpio samim donošenjem zakona što je apsurd jer on upravo i jedino traži informacije zbog nezakonitosti i neprovođenja tog istog Zakona o potrošačkom kreditiranju. Također ističe kako HNB navodi da su banke posebno bile dužne svakom dužniku i potrošaču omogućiti pristup povijesnom pregledu općih uvjeta kreditiranja, povijesnom pregledu odluka o kamatnim stopama itd., unatoč tome što je on, a i tisuće korisnika kredita, baš HNB-u prijavio svih najvećih 8 poslovnih banaka obveznika konverzija upravo zbog činjenice da odbijaju potrošačima dostaviti na uvid odluke o uvjetima kreditiranja i odluke o kamatnim stopama, te da upravo zbog toga odnosno činjenice da takvo stanje još traje, da banke krše zakon, a HNB ništa ne poduzima, on je i tražio pružanje osnovnih informacija o nadzoru nad provedbom zakona. Nadalje navodi kako nije jasno obrazloženje HNB-a da je razlog za odbijanje taj da se informacije odnose na konkretne banke jer je isto vidljivo iz samog zahtjeva pa mu je nejasno što je tu sporno. Također navodi kako je HNB naveo da bi objavljivanje zatraženih informacija moglo negativno utjecati na povjerenje u bankarski sustav, ugroziti financijsku stabilnost, narušiti povjerenje u stabilnost banaka, a što nisu i ne mogu biti razlozi za ograničenje prava na pristup informacijama jer upravo suprotno da HNB

kao nadzorno tijelo nadzire provođenje zakona, da sankcionira banke koje krše zakon te da je u svom radu transparentan i otvoren tada bi povjerenje javnosti, korisnika kredita, klijenata banaka te svih građana bilo povećano. Ističe kako razvijanje povjerenja u bankarski sustav te rad HNB-a kao tijela javne vlasti može biti samo razlogom za usvajanje zahtjeva za informiranje, a ne razlogom za odbijanje tog zahtjeva, a upravo takvim postupanjem HNB-a, kojim ne želi pružiti osnovne informacije o nadzoru nad provedbom zakona u situaciji kada je HNB-u prijavljeno na tisuće nezakonitosti u postupku konverzije kredita te kada su dvije banke zbog nezakonitosti postupak konverzije u cijelosti ponovile (Sberbank d.d. i RBA d.d.), ruši se povjerenje u bankarski sustav u cjelini. Nadalje ističe kao je netočno da za objavljivanje zatraženih informacija ne postoji interes koji nije već ostvaren, jer je naprotiv upravo objava zatraženih informacija jedini mogući način da on i javnost dođu do zatraženih podataka te predstavlja jedini mogući oblik kontrole postupanja banaka i njihovog regulatora u provedbi konverzije i poštivanja zakona, a u tom smislu posebno ukazuje na odredbu članka 309. stavka 6. Zakona o kreditnim institucijama sukladno kojoj HNB ne rješava pojedinačne prigovore potrošača odnosno klijenata kreditne institucije. Također ističe djelovanje i načela rada regulatornih tijela u svijetu koje poslovnim bankama za svako nezakonito poslovanje redovito određuju milijunske novčane kazne koje su objavljene javno te se točno zna o kojim se financijskim institucijama radi, primjerice javno je objavljeno da je Francuska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja 2010. kaznila 11 francuskih banaka s 384,9 milijuna jer su tajnim sporazumom odredile cijenu obrade čekova, a u veljači 2016. je javno objavljeno kako su Barclays i Credit Suisse kažnjene s ukupno 154 milijuna dolara od strane američkih regulatora zbog trgovanja putem „mračnih bazena“, 2013. osam europskih banaka kažnjeno je s rekordnih 1,7 milijardi eura jer su se udružile u protuzakonite kartele da bi si međusobno namještali kamate, javno je objavljeno kako se radilo o Citigroup, Deutsche Bank, JP Morgan, Barclays, Societe Generale i Royal Bank of Scotland, u 2015. javno je priopćeno od ministarstva pravosuđa SAD-a da će Merkantil banka AG platiti 1,17 milijuna dolara, Banka Kantonel nojšateluz 1,12 milijuna dolara, a Nidvaldner Kantonelbanka 856.000 dolara zbog nezakonitosti u poslovanju. Predlaže da se žalba uvaži, te nadležni inspektor provede nadzor nad pravilnom primjenom odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama i provede zakonom propisani postupak uz izricanje predviđenih mjera.

Žalba je osnovana.

Člankom 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.

Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da žalitelj zahtjevom za pristup informacijama od 19. siječnja 2016. godine zatražio od HNB-a sljedeće informacije: „1) jeste li pokrenuli postupak supervizije nad poslovnim bankama obveznicama provedbe postupka konverzije? 2. nad kojim ste bankama postupak pokrenuli i kada? 3) jeste li utvrdili nezakonitosti u postupku konverzije, koje i kod kojih banaka? 4) jeste li prema bankama poduzeli kakve mjere i o kojim bankama i mjerama se radi? 5) jeste li pokrenuli prekršajne postupke protiv banaka i kojih?“ Nadalje je utvrđeno da je HNB odgovorio žalitelju vezano za točke 1) i 2), te da je donio rješenje kojim je odbio zahtjev žalitelja u pogledu točki 3), 4) i 5) žaliteljevog zahtjeva temeljem članka 23. stavka 5. točke 2., a u vezi članka 15. stavka 2. točke 2. i 7. Zakona o pravu na pristup informacijama jer su tražene informacije poslovna tajna odnosno

radi se o slučaju utvrđenim zakonom kada tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji.

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.

Iz obrazloženja pobijanog rješenja kao i dostavljenog Zapisnika o provođenju testa razmjernosti i javnog interesa Ur.br. 810-VIII-894-1/TR-2016-DH od 20. veljače 2016. godine, razvidno je da je HNB prije donošenja odluke o žaliteljevu zahtjevu proveo test razmjernosti i javnog interesa kojim je utvrđeno da tražene informacije predstavljaju tajne podatke temeljem članka 53. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci, temeljem članka 23. stavka 5. Zakona o potrošačkom kreditiranju, a temeljem članka 206. stavka 1. Zakona o kreditnim institucijama ti podaci mogu se koristiti samo za zakonom propisane slučajeve, te da iz navedenih propisa proizlazi cilj i svrha obveze čuvanja povjerljivih informacija, tajnih podataka i poslovne tajne i to zaštita povjerljivosti prikupljenih informacija, očuvanje financijske stabilnosti pojedine kreditne institucije i bankovnog sustava u cjelini, zaštita depozita koje su štediše uložili u kreditne institucije, nesmetano i neovisno funkcioniranje HNB-a kao tijela javne vlasti, zaštita povjerenja u bankovni i financijski sustav i zaštita ugleda i interesa HNB-a, Europske središnje banke, središnjih banaka država članica te kreditnih institucija. Nadalje je razvidno da je testom razmjernosti i javnog interesa HNB utvrdio da su razlozi za omogućavanje prava na pristup traženim informacijama: opći interes javnosti za provođenje konverzije CHF kredita; interes javnosti za praćenje zaštite potrošača od strane nadležnih tijela u postupku konverzije CHF kredita; omogućavanje javnosti uvida u rad nadležnih tijela; te povećanje povjerenja javnosti u rad nadležnih tijela. Također je razvidno da je testom razmjernosti i javnog interesa HNB utvrdio da su razlozi za ograničenje sljedeći: po svojim ekonomskim i stvarnim značajkama tražene informacije odnose se prvenstveno na financijski interes korisnika kredita u CHF-u da se konverzija tih kredita provede u skladu sa Zakonom o potrošačkom kreditiranju, pa se ne radi o interesu svih korisnika kredita već samo onih zaduženih u CHF-u čiji je interes odgovarajuće ostvaren kroz primjenu odredbi Zakona o potrošačkom kreditiranju; informacije se odnose na konkretne banke; objavljivanje supervizorskih informacija može utjecati na povjerenje u bankovni sustav, a što predstavlja rizik za financijsku stabilnost; javni interes zaštite štediša, njihovih depozita i cjeline bankovnog sustava kojeg je HNB dužan štiti; objavljivanjem traženih informacija žalitelj, a niti opća javnost neće ostvariti nikakav dodatni pravni ili neki drugi interes koji već nije ostvaren. HNB zaključuje kako je provedenim testom utvrđeno da bi otkrivanje traženih informacija predstavljalo rizik i prijetnju narušavanja zakonom štićene vrijednosti i namjere zakonodavca, odnosno dužnosti HNB-a da ove vrijednosti štiti, štoviše informacije koje se traže izričito su utvrđene povjerljivima odnosno poslovnom tajnom temeljem tri zakona Republike Hrvatske i to Zakona o kreditnim institucijama, Zakona o potrošačkom kreditiranju i Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci.

Odredbom članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, broj 108/96.) propisano je da poslovnu tajnu predstavljaju podaci koji su kao poslovna tajna određeni zakonom, drugim propisom ili općim aktom trgovačkog društva, ustanove ili druge pravne osobe, a koji predstavljaju proizvodnu tajnu, rezultate istraživačkog ili konstrukcijskog rada te druge podatke zbog čijeg bi priopćavanja neovlaštenoj osobi mogle nastupiti štetne

posljedice za njezine gospodarske interese. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da se općim aktom ne može odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe.

Člankom 23. stavkom 5. Zakona o potrošačkom kreditiranju („Narodne novine“, broj 75/09., 112/12., 143/13., 147/13., 09/15., 78/15. i 102/15.) propisano je da su nadležni inspektor ili drugo nadležno nadzorno tijelo dužni podatke do kojih su došli u postupku nadzora čuvati kao poslovnu tajnu.

Člankom 30. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci („Narodne novine“, broj 75/08. i 54/13.) propisano je da podzakonskim propisima Hrvatske narodne banke određuju se podaci i izvješća koje su kreditne institucije dužne dostavljati Hrvatskoj narodnoj banci te rokovi za dostavu tih podataka. Kreditne institucije moraju pružiti Hrvatskoj narodnoj banci informacije i podatke o svom poslovanju i financijskom položaju navedene u podzakonskim propisima, a na zahtjev Hrvatske narodne banke i druge podatke potrebne za izvršavanje njezinih zadataka. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da Hrvatska narodna banka može dostavljene informacije i podatke objaviti za sve kreditne institucije, pojedinačno, zbirno ili klasificirane prema vrstama kreditnih institucija ili prema prirodi poslova koje pojedine kreditne institucije obavljaju, osim onih podataka koji se smatraju bankarskom tajnom u skladu sa zakonom.

Člankom 53. stavkom 1. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci propisano je da su članovi Savjeta Hrvatske narodne banke i zaposlenici Hrvatske narodne banke dužni čuvati kao poslovnu tajnu isprave i podatke za koje saznaju u obavljanju svojih dužnosti i poslova, a čije bi priopćavanje neovlaštenoj osobi štetilo ugledu i interesima Hrvatske narodne banke, kreditnih institucija i drugih osoba kojima Hrvatska narodna banka izdaje odobrenja za rad ili ih nadzire. Dužnost čuvanja poslovne tajne traje i nakon prestanka članstva u Savjetu Hrvatske narodne banke, odnosno nakon prestanka radnog odnosa u Hrvatskoj narodnoj banci. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da iznimno, članovi Savjeta Hrvatske narodne banke i zaposlenici Hrvatske narodne banke mogu isprave i podatke iz stavka 1. ovoga članka učiniti dostupnima trećima izvan Hrvatske narodne banke u slučajevima i prema postupku koje posebnim aktom utvrđuje guverner Hrvatske narodne banke, a naknadno potvrđuje Savjet Hrvatske narodne banke, pod uvjetom da dostavljanje tih isprava i podataka ima jedno od navedenih obilježja: 1) da je osoba na koju se te informacije odnose dala za to izričito odobrenje, 2) da je u skladu s izvršavanjem građanske dužnosti, uključujući pružanje pomoći tijelima u provođenju zakona i po sudskom nalogu ili nalogu druge osobe odgovarajuće nadležnosti, 3) da služi za rad vanjskih revizora Hrvatske narodne banke, 4) da služi za rad tijela nadležnih za superviziju i nadzor stranih financijskih institucija i predstavnika međunarodnih financijskih institucija u izvršavanju njihovih službenih dužnosti, ili 5) kad interes same Hrvatske narodne banke u sudskim postupcima traži otkrivanje tih podataka.

Odredbom članka 206. stavka 1. Zakona o kreditnim institucijama („Narodne novine“, broj 159/13., 19/15. i 102/15.) propisano je da su radnici Hrvatske narodne banke, revizori i druge stručne osobe koje rade ili su radile po ovlaštenju Hrvatske narodne banke dužni sve informacije koje su saznali tijekom rada za Hrvatsku narodnu banku čuvati kao povjerljive. Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da osobe iz stavka 1. ovoga članka ne smiju

povjerljive informacije učiniti dostupnima nijednoj drugoj osobi ili državnom tijelu, osim u obliku skupnih podataka iz kojih nije moguće prepoznati pojedinačnu kreditnu instituciju.

HNB središnja je banka Republike Hrvatske koja je u ostvarivanju svoga cilja i u izvršavanju svojih zadataka samostalna i neovisna.

Člankom 176. Zakona o kreditnim institucijama propisano je da su osnovni ciljevi supervizije koju obavlja HNB održavanje povjerenja u hrvatski bankovni sustav te promicanje i očuvanje njegove sigurnosti i stabilnosti.

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

U žalbenom postupku ispitujući pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, a imajući u vidu da su tražene informacije poslovna tajna, imajući u vidu ulogu koju HNB ima u hrvatskom bankovnom sustavu, općenito u hrvatskom društvu, kao i tematike vezane za dužnike u kreditima s valutnom klauzulom CHF i konverziju CHF kredita o kojima su se vodile brojne javne rasprave, postoje brojni medijski natpisi, održane tematske sjednice u Hrvatskom saboru, donijele sudske odluke, razmotrena je pravilnost provodenog testa razmjernosti i javnog interesa te prevladava li u konkretnom slučaju javni interes u odnosu na poslovnu tajnu kao zaštićeni interes unatoč zaključku HNB-a da bi otkrivanje traženih informacija predstavljalo rizik i prijetnju narušavanja zakonom štice vrijednosti i namjere zakonodavca, odnosno dužnosti HNB-a da ove vrijednosti štiti.

Transparentnost tijela javne vlasti i javnog upravljanja vrijednost je suvremenih demokratskih društava. Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva, pristupačna, informirati građane i organizirane interese o onome što radi i kako troši javna sredstva, danas je globalno prihvaćena. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu i posljedično boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava. Ustavom 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, 05/14), u članku 38. stavak 4. jamči se svakome pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Pri tome ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, i propisana zakonom.

Pravo na slobodu misli, slobodu mišljenja i izražavanja izrijeком jamče kako svi relevantni međunarodni dokumenti o ljudskim pravima i slobodama, tako i ustavi suvremenih demokratskih zemalja, među kojima je i Ustav Republike Hrvatske. Opća deklaracija o pravima čovjeka u članku 19. utvrđuje da svatko ima pravo na slobodu mišljenja i

izražavanja, priznatog i Rezolucijom 59 Opće skupštine UN-a iz 1946. godine koje pravo obuhvaća slobodu zadržavanja mišljenja bez vanjskih pritisaka te slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg sredstva javnog priopćavanja i bez obzira na granice. Slobodu izražavanja slično proklamira i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u članku 19.. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u članku 10. jamči slobodu izražavanja koja obuhvaća slobodu mišljenja, primanja i širenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Europski sud za ljudska prava razvio je praksu u ovom području čime je sugerirao da pod određenim uvjetima okolnosti čl.10. impliciraju pravo pristupa dokumentima (informacijama) kojima raspolažu javne institucije i tijela. U Europi transparentnost se razmatra već dulje vrijeme. Vijeće Europe usvojilo je nekoliko važnih dokumenata o pristupu informacijama – preporuke iz 1981. (Rec (81)19) o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti i 2002. (Rec (2002)2) o pristupu službenim dokumentima, te preporuke iz 2008 (CM/Rec (2008) 6) te zatim i najvažniju Konvenciju o pristupu službenim dokumentima, koja još uvijek nije stupila na snagu, a koja je nastala zbog potrebe daljnje razrade i dodatne zaštite prava na pristup informacijama. Iz pobrojanih međunarodnih dokumenata, a također iz Ustava Republike Hrvatske i Zakona o pravu na pristup informacijama je vidljivo da uskrata informacija treba biti izuzetak, a zakonska ograničenja podložna testu razmjernosti i javnom interesu. Provedbom testa razmjernosti i javnom interesu se mora utvrditi da li u svakom pojedinom slučaju bi omogućavanjem pristupa zatrženim informacijama zaštićeni interes bio ozbiljno povrijeđen te da unatoč šteti po zaštićene interese, ako javni interes prevladava, informacije učiniti dostupnim. U provedenom testu razmjernosti i javnog interesa HNB-a nije utvrdio javni interes te smatra da se radi o interesu korisnika kredita u CHF.

Međutim, kako je vidljivo iz članka 176. Zakona o kreditnim institucijama jedna od zadaća HNB-a je održavanje povjerenja u hrvatski bankovni sustav te promicanje i očuvanje njegove sigurnosti i stabilnosti. Budući da je sigurnost i stabilnost bankovnog sustava od velike važnosti za pravnu i ekonomsku sigurnost u državi, isti je neminovno pod posebnim povećalom javnosti te se u takvim slučajevima može postaviti pitanje odlučivanja HNB-a prema pojedinim bankama, u konkretnom slučaju onima koje su bile obveznice provedbe postupka konverzije, koje je uređeno Zakonom, a sve u svrhu zaštite stabilnosti, povjerenja potrošača odnosno javnosti te funkcioniranja ekonomskog i pravnog sustava. Stoga pitanje posluju li banke u Republici Hrvatskoj posluju zakonito nije pitanje koje se tiče samo žalitelja, niti kreditnih dužnika u CHF, već svih građana Republike Hrvatske, a vezano uz funkcioniranje bankarskog i ekonomskog sustava te efikasnog obavljanja poslova u nadležnosti HNB-a. Sukladno tome ne može se prihvatiti kao ispravan stav HNB da se tražene informacije odnose prvenstveno na financijski interes korisnika kredita u CHF-u da se konverzija tih kredita provede u skladu sa Zakonom o potrošačkom kreditiranju, pa se ne radi o interesu svih korisnika kredita već samo onih zaduženih i CHF-u čiji je interes odgovarajuće ostvaren kroz primjenu odredbi Zakona o potrošačkom kreditiranju.

Supervizija kreditnih institucija obuhvaća aktivnosti provjere usklađenosti poslovanja kreditnih institucija s pravilima o upravljanju rizicima, odredbama Zakona o kreditnim institucijama i propisima donesenima na osnovi tog Zakona te drugim relevantnim zakonima i propisima kojima se uređuje obavljanje financijskih djelatnosti, kao i vlastitim pravilima, standardima i pravilima struke. Javnost, opća ili parcijalna, a predstavljena putem pojedinačnog podnositelja zahtjeva za pristup informacijama, fizičke ili pravne osobe, ima pravo znati postoje li i koje su to nepravilnosti u poslovanju banaka, koje su to banke koje ne

poštuju zakone Republike Hrvatske, niti zakone Europske unije i koje su mjere prema bankama poduzete. Uostalom, rad HNB-a kao supervizorske (nadzorne) institucije je sam po sebi podložan oku javnosti, kao što je to rad drugih nadzornih institucija, od pojedinih regulatora, preko neovisnih tijela pa do Ustavnog suda. Koje institucije su predmet nadzora, koje se mjere izriču, koji se postupci pokreću i u kojoj mjeri nadzirani subjekti poštuju propise svakako su pitanja od interesa javnosti, s obzirom da se nadzornim aktivnostima ostvaruje efikasno funkcioniranje tržišta, zaštićuju potrošači i omogućuje ostvarivanje ekonomske aktivnosti, djelovanje tržišta i stvaranje profita pod istim uvjetima za sve. U ovom slučaju za ocjenu odnosa javnog i drugih zaštićenih interesa od važnosti je i vrijeme nastanka traženih informacija o provedenom nadzoru, izrečenim mjerama i pokrenutim prekršajnim postupcima s obzirom da se radi o postupcima koji su završeni i ne mogu utjecati na sam ishod postupka, a ujedno bi sama informacija o tome što je poduzeto i od strane supervizorske institucije i nadziranih subjekata neposredno doprinijela jačanju stabilnosti i povjerenja u bankarski sustav.

Nadalje, ispravno je stajalište HNB da je potrebno zaštititi depozite koje su štediše uložili u kreditne institucije i očuvati financijsku stabilnost pojedine kreditne institucije i bankovnog sustava u cjelini, no to ne znači da se takva zaštita i očuvanje financijske stabilnosti može zasnivati na skrivanju utvrđenih nepravilnosti u poslovanju kreditnih institucija od javnosti, stavljanju zaštite prava štediša ispred zaštite prava kreditnih dužnika. Činjenica da se informacije odnose na konkretne banke s aspekta javnosti nije prihvatljiv razlog za onemogućavanje traženih informacija jer svaka kreditna institucija odgovara za svoje poslovanje i mora HNB-u pružiti informacije podatke o svom poslovanju i financijskom položaju, te je od važnosti kako pojedina kreditna institucija posluje, a ne samo kako kreditne institucije posluju u cjelini. Također svaki pojedini korisnik bankarskih usluga ili korisnik kredita bilo u CHF ili u drugoj valuti temeljem vlastitog iskustva, a iz dostupnih podataka može samostalno donositi odluku u koju banku imaju povjerenje i s kojom bankom hoće poslovati. U ovom slučaju se radi o radu HNB-a kao nadzornom tijelu u kojem slučaju javnost ima pravo znati da li je došlo do povrede zakona i koje su supervizorskih mjera izrečene radi pravodobnog poduzimanja aktivnosti za osiguranje stabilnosti poslovanja kreditne institucije, te otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti u poslovanju kreditnih institucija, kao i praćenje njihova izvršenja. Upravo efikasna provedba nadzornih ovlasti, upozoravanje na nepravilnosti i njihovo ispravljanje od nadziranih subjekata predstavljaju put za vraćanje povjerenja građana, privatnog sektora i općenito potrošača u funkcioniranje bankarskog pa i bilo kojeg sustava, te sprječava na nedostatnim informacijama utemeljeno nepovjerenje odnosno sumnju u rad kako banaka, tako i samog HNB-a. Stoga je utemeljen navod žalitelja da bi se objavom zatraženih informacija povećalo povjerenje u bankarski sustav ukoliko se zna da HNB provodi superviziju, poduzima mjere i u slučaju utvrđenima zakonima pokreće prekršajne postupke odnosno da se naložene mjere provode od strane nadziranih banaka. Obveze koje HNB ima prema posebnim propisima iz područja njezinog djelokruga relevantne su i primjenjive u onoj mjeri u kojoj se ne kose s temeljnim ljudskim i građanskim pravima koji su dio Ustavnih odredbi, a ujedno i dio temeljnih odredbi Ugovora Europske unije te Povelje temeljnih prava EU, koja jamči pristup informacijama u svom članku 42. kao jedno od osnovnih prava svih građana i pravnih osoba EU čijeg je sustava i HNB dio.

U pogledu informacija iz točke 5. zahtjeva, a koje se odnose na podatke o pokrenutim prekršajnim postupcima pred prekršajnim sudovima, navedeni razlozi za pružanje informacije

u potpunosti nadilaze potrebu zaštite interesa banaka, s obzirom na ulogu prekršajnih odredbi u sankcioniranju i ispravljanju nezakonitog i nepravilnog ponašanja prekršitelja, a u svjetlu odredbe članka 1. Zakona o prekršajima, kojom je propisano da se prekršaji propisuju za ona 'ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima' kao i činjenica da su informacije o postupcima pokrenutim pred sudovima javnog karaktera te da pokretanje postupka ne znači da je time utvrđena krivnja odnosno odgovornost okrivljenika, već se ista utvrđuje i dokazuje u samom postupku te konačno potvrđuje pravomoćnom odlukom.

Sukladno svemu navedenom, a uvažavajući sve zaštićene interese, kao i okolnosti slučaja, u žalbenom postupku utvrđeno je da javni interes da javnost zna koje nezakonitosti su utvrđene, koje su mjere od strane nadzorne institucije utvrđene, nad kojim bankama, te jesu li i koji prekršajni postupci pokrenuti, prevladava nad mogućom štetom po interese bankarskog sustava, banaka te štediša, te da upravo pružanjem navedenih informacija, a osobito informacija o poduzetim prekršajnim postupcima pred nadležnim prekršajnim sudovima, što nije zakonom zaštićena informacija.

Člankom 25. stavkom 7. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da kad utvrdi da je žalba osnovana, Povjerenik će rješenjem naložiti tijelu javne vlasti da korisniku omogući pristup traženoj informaciji odnosno da odluči o zahtjevu korisnika te odrediti primjeren rok u kojem je dužno to učiniti.

Stoga je na temelju članka 117. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku i članka 25. stavka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama riješeno kao u izreci ovog rješenja.

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. Udruga Franak
Avenija M. Držića 81b, 10000 Zagreb
2. Hrvatska narodna banka
Trg hrvatskih velikana 3, 10000 Zagreb
3. Pismohrana - ovdje.