



Sud Bosne i Hercegovine
Суд Босне и Херцеговине

Broj: S1 3 U 017419 14 U
Sarajevo, 02.02.2016. godine

Sud Bosne i Hercegovine, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Jadranke Brenjo, kao predsjednika vijeća, Maide Bikić i Davora Žilića, kao članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara žanke Bajić, u upravnom sporu tužitelja Udruženje građana „Borba protiv korupcije u BiH“ – Transparency International Bosne i Hercegovine, Banja Luka, protiv rješenja broj: UP2ŽV-09-07-2-171/14 od 18.08.2014. godine, tuženog Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, u upravnoj stvari slobodnog pristupa informacijama, na nejavnoj sjednici održanoj dana 02.02.2016. godine, donio je slijedeću:

P R E S U D U

Tužba se uvažava, osporeno rješenje tužene broj: UP2ŽV-09-07-2-171/14 od 18.08.2014. godine i rješenje prvostepenog organa broj: UP04-07-24-1105/14 od 09.07.2014. godine se poništavaju i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem tuženog, broj i datum navedeni u uvodu presude, odbijena je kao neosnovana žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, broj: UP04-07-24-1105/14 od 09.07.2014. godine, kojim je odobren u cijelosti pristup informaciji, dostavom fotokopija ugovora o djelu koje je Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine zaključilo u 2012. i 2013. godini.

Tužitelj je blagovremeno podnio tužbu za pokretanje upravnog spora, u kojoj navodi da je, pozivom na Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, podnio zahtjev Ministarstvu pravde BiH, te tražio dostavu informacija koje su pod kontrolom istog – kopije svih ugovora o djelu koje je ova institucija zaključila u 2012. i 2013. godini. Ministarstvo pravde je rješenjem od 12.05.2014. godine djelimično odobrilo pristup informacijama, na način da su dostavljene informacije o broju ugovora i visina naknada, a pristup kopijama ugovora je uskraćen. Tužitelj je potom uputio novi preformulisani zahtjev, te tražio dostavu kopija svih ugovora o djelu, uz napomenu da lični podaci koji se navode u ugovorima, a koji se odnose na JMBG, adresu stanovanja i brojeve žiro računa, tužitelju nisu potrebni. Iako Ministarstvo pravde u

svom rješenju navodi da u cijelosti udovoljava tužiteljevom zahtjevu, tužitelju su dostavljene kopije ugovora bez imena lica sa kojima je Ministarstvo zaključilo ugovore. Ostaje pri navodima navedenim u žalbi da prvostepeni organ prilikom rješavanja tužiteljevog zahtjeva, nije razgraničio šta je to informacija, a šta lični podatak, te je stavio odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka BiH ispred Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH. Ističe da je zahtjev za pristup informacijama upućen za potrebe sprovođenja istraživanja o dostupnosti javnih informacija, zaključenim ugovorima o djelu, te su tražene kopije ugovora o djelu, a ne statistički podaci koliko je ugovora zaključeno i koliko je budžetskih sredstava izdvojeno za njihovu realizaciju, kako to pogrešno percipira tuženi organ. Ukazuje na odredbu člana 11. stav 4. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, kojom je propisano da javni organ neće ispitivati, niti zahtijevati razloge opravdanosti zahtjeva, na što se tuženi oglasio, navodeći da je tužitelj u svom zahtjevu propustio da navede svrhu i pravni osnov za korištenje ličnih podataka. Akcenat tužiteljevog zahtjeva nije bio na dostavi ličnih identifikacionih podataka, nego na dostavi javnih informacija. Ukazuje i na odredbu člana 17. stav 2. Zakona o zaštiti ličnih podataka, kojom je propisano da je kontrolor ličnih podataka ovlašten čak i lične podatke dati na korištenje drugim korisnicima na osnovu pisanog zahtjeva korisnika, ako je to potrebno radi obavljanja poslova u okviru zakonom utvrđene nadležnosti ili ostvarivanja zakonitih interesa korisnika. Tuženi je u pobijanom rješenju propustio da uzme u obzir faktor javnog interesa u smislu člana 9. Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ukazuje i da prvostepeni organ, iako navodi da treća lica treba da odobre pristup svojim ličnim podacima, ista nije niti kontaktirao, niti je tražio njihovo odobrenje, nego je po automatizmu odbio pristup informacijama. Smatra da u konkretnom slučaju nema potrebe za primjenom ovog mehanizma, obzirom da se radi o javnom interesu, koji nosi prevagu nad privatnim. Konačno je predložio da se tužba uvaži, osporeno rješenje poništi i predmet vrati na ponovni postupak.

U odgovoru na tužbu tuženi predlaže da se ista kao neosnovana odbije.

Sud je ispitao zakonitost i pravilnost osporenog rješenja u granicama odredbe člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz slijedećih razloga:

Iz podataka u spisu, proizilazi da se tužitelj dana 29.04.2014. godine, obratio Ministarstvu pravde BiH, sa zahtjevom za dostavu informacija i to kopija svih ugovora o djelu, koje je ta institucija zaključila u 2012. i 2013. godini. Ministarstvo pravde je, postupajući po predmetnom zahtjevu, dana 12.05.2014. godine, donijelo rješenje broj: UP04-07-24-1105/14, kojim se odobrava tužitelju djelimični pristup informacijama u formi odgovora po upitu od 29.04.2014. godine i to pristup informacijama o broju ugovora o djelu, koje je Ministarstvo pravde BiH zaključilo u 2012. i 2013. godini i visina naknada po navedenim ugovorima, a uskraćuje se kopiranje zaključenih ugovora. Tužitelj je potom, dana 18.06.2014. godine, uputio zahtjev Ministarstvu pravde, u kojem je naveo da zahtijeva dostavu kopija svih ugovora o djelu, koje je ta institucija zaključila u 2012. i 2013. godini, uz napomenu da mu lični podaci koji se navode u ugovorima (JMBG, adresa stanovanja, brojevi žiro računa) nisu potrebni, te predlaže postupanje u skladu sa odredbom člana 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH. Ministarstvo pravde je potom dana 09.07.2014. godine donijelo rješenje broj: UP04-07-24-1105/14, kojim se odobrava u cijelosti pristup traženim informacijama, dostavom fotokopija ugovora o djelu

zaključenih u 2012. i 2013. godini. Iz obrazloženja ovog rješenja proizilazi da je Ministarstvo pravde, cijeneći odredbe člana 5. i 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka, uskratilo pristup ličnim podacima sadržanim u ugovorima, na način da se izvršilo uklanjanje ličnih podataka iz kopija ugovora, koje se dostavljaju u prilogu ovog rješenja. Nezadovoljan ovim rješenjem, tužitelj je izjavio žalbu Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara, koji je dana 18.08.2014. godine donio osporeno rješenje, kojim se žalba odbija kao neosnovana.

Iz razloga osporenog rješenja proizilazi da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je primjenom odredbi člana 5. i 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka, uskratio pristup ličnim podacima sadržanim u ugovorima, na način da se izvršilo uklanjanje ličnih podataka iz kopija ugovora, koji su dostavljeni u prilogu prvostepenog rješenja. Po nalaženju tuženog, imena i prezimena lica, koja sadržavaju ugovori o djelu, nesumnjivo spadaju u kategoriju ličnih podataka i to identifikacionih podataka, pa se obrada i objava ovih podataka vrši u skladu sa zakonom definisanim procedurama. Žalba tužitelja je odbijena, jer zahtjev za ličnim identifikacionim podacima, koji sadrže ugovori o djelu u konkretnom slučaju, nije neposredno podnesen od strane lica na koje se podaci odnose, a tužitelj nije pismeno ovlašten za pristup ličnim podacima.

Međutim, pravilnost i zakonitost pobijanog rješenja dovedena je u pitanje navodima tužbe i stanjem u spisu predmeta. Zaključak tuženog organa je nepravilan i nezakonit i posljedica je pogrešne primjene materijalnog prava, nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, te je u konačnici imalo za posledicu donošenje pogrešnog zaključka o odlučnim pravno- relevantnim činjenicama.

U konkretnom slučaju, tužitelj je od Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, zahtijevao pristup informacijama koje su pod njegovom kontrolom, a ovaj organ je odlučujući o istom, pogrešno primijenio odredbu člana 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“, broj 49/09 do 89/11) u smislu saglasnosti nosioca podataka.

Odredbom člana 17. Zakona o zaštiti ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“, broj 49/06 do 89/11) (Davanje ličnih podataka trećoj strani) propisano je: (1) Kontrolor podataka ne može dati lične podatke trećoj strani prije nego što o tome obavijesti nosioca podataka. Ako nosilac podataka ne odobri davanje ličnih podataka, oni se ne mogu otkriti trećoj strani osim ako to nije u javnom interesu. (2) Kontrolor ličnih podataka ovlašten je lične podatke dati na korištenje trećoj strani na osnovu pisanog zahtjeva treće strane ako je to potrebno radi obavljanja poslova u okviru zakonom utvrđene nadležnosti ili ostvarivanja zakonitih interesa treće strane. (3) Pisani zahtjev mora sadržavati svrhu i pravnu osnovu za korištenje ličnih podataka, te vrste ličnih podataka koji se traže. (4) Zabranjeno je davanje ličnih podataka na korištenje trećim stranama za čiju obradu, odnosno korištenje nisu ovlašteni prema odredbama čl. 5. i 6. ovog Zakona, te ako je svrha za koju se lični podaci traže na korištenje suprotna odredbi člana 4. ovog Zakona. (5) Kontrolor podataka vodi posebnu evidenciju o ličnim podacima koji su dati na korištenje trećim stranama i svrsi za koju su lični podaci dati. (6) Nosilac podataka ne može ostvariti pravo na blokiranje ili uništavanje ličnih podataka ako kontrolor ima obavezu da obradi podatke prema posebnom zakonu ili ako bi time bila narušena prava trećih lica. Prvostepeni organ u svoj dopisu, kao i drugostepeni u pobijanom rješenju, a u

odnosu na navedeni član, iznose samo paušalnu tvrdnju da bi udovoljavanjem zahtjeva tužitelja dovelo do povrede istog člana, pri tom ne dajući obraloženje u kojem vidu, osim navoda (prvostepenog rješenja) da to nije moguće bez saglasnosti nosioca podataka. Imajući u vidu odredbu člana 17. citiranog Zakona, tužena je, kao kontrolor ličnih podataka, ovlaštena dati isti na korištenje tužitelju, kao trećoj strani, a na osnovu pisanog zahtjeva, a koji je tužitelj i podnio. Isto je i potrebno radi ostvarivanja zakonitih interesa tužitelja, i to kao organizacije, koja u skladu sa partnerskim organizacijama, a u okviru inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, sprovodi istraživanje o dostupnosti javnih informacija. Tužitelj je svoj pravni interes naveo u zahtjevu za pristup informacijama, navodeći još i da je cilj navedene inicijative podstaći vlasti širom svijeta da preduzmu konkretne mjere kako bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost javnih institucija, učešće građana u donošenju odluka i korištenje novih tehnologija za što bolju javnu upravu, kao i radi promovisanja principa transparentnosti rada vlasti, sa naglaskom na pravovremene, sveobuhvatne i javno dostupne informacije, te ispunjavanje osnovnih standarda otvorenosti podataka. Dakle, navedeni zahtjev sadrži svrhu i pravnu osnovu za korištenje ličnih podataka, kao i vrste ličnih podataka koji se traže.

Odredom člana 6. Zakona o zaštiti ličnih podataka (Pravo na obradu ličnih podataka bez saglasnosti nosioca podataka), propisano je da Kontrolor može obrađivati podatke, bez saglasnosti nosioca podataka, ako je ispunjen jedan od sljedećih uslova i to konkretno: e) ako je neophodna zaštita zakonitih prava i interesa koje ostvaruje kontrolor ili treća strana i ako ova obrada ličnih podataka nije u suprotnosti s pravom nosioca podatka da zaštiti vlastiti privatni i lični život; f) ako je neophodno za izvršavanje legitimnih aktivnosti političkih stranaka, pokreta, udruženja građana, sindikalnih organizacija i vjerskih zajednica osim gdje prevladavaju interesi za osnovna prava i slobode nosioca podataka nad aktivnostima, posebno pravo na privatnost u odnosu na obradu ličnih podataka. Imajući u vidu navedenu odredbu, kako prvostepeni, tako i drugostepeni organ su pogrešno primijenili navedeni materijalno-pravni propis, odnosno zakon. Naime, tuženi je, imajući u vidu i paušalnu tvrdnju da ne postoji saglasnost nositelja podataka, postupio suprotno Zakonu o zaštiti ličnih podataka. I u slučaju uskraćivanja odobrenja, prvostepeni organ je bio dužan, dokazati da otkrivanje ličnih podataka nije u javnoj interesu, a imajući u vidu odredbu člana 17. stav 1. Zakona o zaštiti ličnih podataka, odnosno zakonskog prava organa da iste može otkriti i u slučaju nepostojanja odobrenja od strane nositelja ličnih podataka. Dakle, s obzirom da nadležni organ ima pravo da otkrije podatke i bez saglasnosti nositelja podataka, u njegovoj je obavezi da navede koje su to činjenice koje bi ukazivale da isto nije u javnom interesu, što je prvostepeni organ propustio uraditi. Nadalje, prvostepeni organ je bio u zakonskoj obavezi u smislu odredbe člana 6. tačka e) i f) da ukaže na postojanje činjenica u vezi sa propisanim uslovima, a u slučaju njihovog neispunjenja, ne bi mogao da obrađuje podatke, bez saglasnosti nosioca podataka. Odnosno, isti je bio u obavezi da dokaže da bi obrada ličnih podataka bila u suprotnosti sa pravom nositelja podataka za zaštiti vlastiti privatni i lični život, kao i da isto nije neophodno radi izvršavanja legitimnih aktivnosti, i to tužitelja (kao udruženja građana), kao i da su u tom slučaju prevladavali interesi za osnovna prava i slobode nositelja podataka nad aktivnostima, posebno prava na privatnost u odnosu na obradu ličnih podataka, što je prvostepeni organ propustio uraditi.

Nadalje, odredbom člana 1. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 28/00 do 100/13), kao cilj ovog Zakona propisano je: a) ustanoviti da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup ovim informacijama promovira veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces; b) ustanoviti da svako fizičko ili pravno lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije; i c) omogućiti svakom fizičkom licu da zatraži izmjenu i daje komentar na svoje lične informacije pod kontrolom javnog organa. Odredbom člana 2. istog Zakona, propisano je da se ovaj zakon tumači s ciljem da olakša i promovira u najvećoj mjeri i bez odlaganja objavljivanje informacija pod kontrolom javnog organa po najnižoj prihvatljivoj cijeni. U skladu sa članom 4. ovog Zakona, svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da objavi takve informacije, a ovo pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom Zakonu. U skladu sa članom 5. istog Zakona, izuzetak od objavljivanja informacije utvrđuje se na osnovu ispitivanja svakog pojedinačnog slučaja i to samo u slučajevima, kad javni organ utvrdi izuzetak u smislu člana 6, 7. ili 8. ovog Zakona za cijelu informaciju ili dio informacije i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9., da objavljivanje informacije nije od javnog interesa. U skladu sa članom 8. citiranog Zakona, koji se odnosi na izuzetak kod zaštite privatnosti, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese, koji se odnose na privatnost trećeg lica, dok će, u skladu sa ispitivanjem javnog interesa, u skladu sa članom 9. Zakona, nadležni javni organ objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak u smislu člana 6, 7. ili 8., ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga.

Imajući u vidu navedene propise, ovo sudsko vijeće nalazi da je tužena propustila primijeniti citirani zakon. Naime, pravo pristupa podliježe samo formalnim radnjama i ograničenjima kako je utvrđeno u ovom zakonu. Prvostepeni organ je, nadalje, propustio da, nakon ispitivanja ovog slučaja, ocijeni da li su ispunjeni zakonski uslovi predviđeni za utvrđivanje izuzetka, s obzirom da je samo djelimično udovoljeno zahtjevu tužitelja i to za cijelu informaciju ili dio informacije. Nadalje, Ministarstvo pravde BiH je bilo u obavezi, u skladu sa odredbom člana 9. predmetnog Zakona, da utvrdi da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom. Naime, imajući u vidu da se ovaj zakon tumači s ciljem da olakša i promovira u najvećoj mjeri i bez odlaganja objavljivanje informacija pod kontrolom javnog organa, to je javni organ u obavezi da preduzme sve, kako bi olakšao pristup informacijama, ili dati obrazloženi razlog, zasnovan na zakonskim odredbama, o razlogu odbijanja. Takva obaveza podrazumijeva i obavezu organa da ispituje postojanje opravdanog javnog interesa da se takva informacija objavi i u slučaju utvrđenog izuzetka, pa u slučaju postojanja takvog interesa informaciju objavi, a u slučaju nepostojanja interesa, odbije tražitelja informacija sa zahtjevom. U konkretnom slučaju prvostepeni organ nije postupio na navedeni način i nije se upustio u utvrđivanje opravdanog interesa, niti u utvrđivanje izuzetaka, čime je propustio primijeniti zakon koji se imao primijeniti, na koji način bi postupanje kako prvostepenog, tako i drugostepenog organa, učinilo zakonitim. Ministarstvo pravde BiH je također propustilo primijeniti i član 10. navedenog Zakona, koji podrazumijeva

da, ako je dio traženih informacija utvrđen kao izuzetak (Sud napominje da je isti propustio da utvrdi izuzetak), nadležni javni organ će izdvojiti takav dio i objaviti ostatak informacija. Ovakvo razdvajanje, prema stavu ovog Suda, ne bi informacije učinilo nerazumljivim.

Iz navedenih propisa proizilazi da dostava informacije sa podacima koji se odnose na broj lica, koje uključuju i imena i prezimena tih lica, kao i druge podatke koje nadležni javni organ kao kontrolor obradjuje su u skladu sa principima iz člana 4. odnosno propisima člana 6. Zakona o zaštiti ličnih podataka. Suprotno postupanje u konkretnoj pravnoj stvari, nije u skladu ni sa osnovnim ciljevima ovog Zakona, prema kojim informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti i da javni pristup tim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces, u skladu s kojim su dužni postupati javni organi na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine. Na osnovu svega navedenog, ovaj Sud je stanovišta da su pri rješavanju konkretne upravne stvari, tuženi i prvostepeni organ, pogrešno primijenili materijalno pravo, iz čega je izveden pogrešan zaključak, zbog čega je tužbu tužitelja trebalo uvažiti, osporeno i prvostepeno rješenje poništiti i predmet vratiti na ponovni postupak u skladu sa zakonom. U ponovljenom postupku, prvostepeni organ će zahtjev tužitelja riješiti primjenom relevantnih materijalnih propisa i u skladu sa pravilima postupka, koja su od uticaja na rješavanje ove pravne stvari i zakonom, pri čemu će postupiti onako kako je navedeno u ovoj presudi i donijeti novi upravni akt.

Iz svega izloženog, ovaj Sud je našao da je tužba tužitelja osnovana, zbog čega je primjenom člana 37. stavovi 1., 2. i 3. u vezi sa članom 34. stav 2. ZUS BiH, odlučio kao u dispozitivu rješenja.

ZAPISNIČAR

Žanka Bajić

