



F-122/124  
29.10.2024.

Број: Ж-БЛ-05-388/24  
Дана: 16.09.2024. године

П- 266 /24

**Министарство управе и локалне самоуправе**  
**Трг Републике Српске број 1**  
**78 000 Бања Лука**

**Transparency International BiH**  
**Крфска број 64ц**  
**78 000 Бања Лука**

## **ПРЕПОРУКА**

*у предмету по жалби Transparency International BiH*

### **УВОД**

Омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Омбудсмен Босне и Херцеговине), дана 19.06.2024. године, обратило се Transparency International BiH (у даљем тексту: подносилац жалбе).

Подносилац жалбе као одговорну страну означио је Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске, у вези повреде права на приступ информацијама.

Жалба је разматрана у оквиру Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине и Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској и Закона о општем управном поступку.

## ЧИЊЕНИЧНО СТАЊЕ

Подносилац жалбе наводи да је дана 19.04.2024. године упутио захтјев за приступ информацијама Министарству управе и локалне самоуправе Републике Српске, те тражио информације које су под контролом овог органа. Поступајући по захтјеву Министарство је доставило допис број: 10.1.1-053-121/2024 од 15.05.2024. године електронским путем без потписа службеног лица и печата институције, којим је захтјев дјелимично усвојен. Даље се наводи да се подносилац жалбе поново обратио дана 21.05.2024. године Министарству са захтјевом за доставу одлуке у форми управног акта, а којим је затражено да одлука о захтјеву достави у форми коју предвиђа члан 14. Закона о слободи приступа информацијама Републике Српске и члан 198. Закона и општем управном поступу Републике Српске који се супсидијарно примјењује, те да иста садржи потпис службеног лица и печат органа. Поступајући по захтјеву Министарство је донијело допис број: 10.1.1-053-121/2024. године назван „Допуна одговор“, а који није у складу са чланом 4. Закона о слободи приступа информацијама Републике Српске, нити са чланом 198. Закона о општем управном поступку Републике Српске. Обзиром да исти не садржи ни потпис службеног лица нити печат органа, подносиоцу жалбе је онемогућен да покреће даљу правну заштиту. Подносилац жалбе је поновно, дана 18.06.2024. године упутио Министарству захтјев за доставом одлуке у форми управног акта у смислу члана 14. Закона о слободи приступа информацијама Републике Српске.

У прилогу жалбе је достављен Захтјев за приступ информацијама од 19.04.2024. године број: 24-ФОИ-144, Одговор Министарства број: 10.1.1-053-121/2024 од 15.05.2024. године, Захтјев за доставом одлуке у форми управног акта број: 24-ФОИ-144 од 21.05.2024. године, Допуна одговор Министарства број: 10.1.1-053-121/2024 од 13.06.2024. године и Захтјев за доставом одлуке у форми управног акта број: 24-ФОИ-144 од 18.06.2024. године.

Институција омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине запримила је 16.07.2024. године Изјашњење Министарства на наводе жалбе број: 10.1-053-226/2024 од 02.07.2024. године у којем се, између осталог, наводи: *“Рјешавајући по захтјеву Transparency International ВИН Министарство управе и локалне самоуправе је сачинило одговор и доставило податке дописом број 10.1.1- 053-121/2024 од 15.05.2024. године. Поменутиим актом Министарство је доставило податке о укупним издвајањима за бруто плате и накнаде за 2022. и 2023. годину, чиме је у потпуности удовољило првом дијелу захтјева. У поновљеном захтјеву Transparency International ВИН број 24-FOI-144 од 21.05.2024. године захтјева се поновно достављање информације о запосленима са којима смо закључили уговор о раду током 2022. и 2023. године (име и презиме запосленика, радно мјесто, степен школске спреме, информације о припадајућој основној плати). копије уговора о дјелу које смо закључили током 2021, 2022. и 2023. године, те да се о истом одлучи у форми управног акта. Министарство управе и локалне самоуправе је у складу са чланом 14. став 2. Закона о слободи приступа информацијама дописом број 10.1.1-053-121/2024 од 15.05.2024. године доставило... податке....Плате запослених се обрачунавају у складу са Законом о платама запослених у органима управе Републике Српске...Имајући у виду наведене чињенице, Министарство је у складу са чланом 14. Закона о слободи приступа информацијама, дописом поступило у складу са захтјевом удружења и одобрило приступ свим информацијама у складу са законом....Податке о припадајућој основној плати лица*

примљених у радни однос током 2022. и 2023. године Министарство није доставило из разлога што је Законом о раду, чланом 136, став 3. прописано да појединачне исплате плата, накнада и других примања нису јавне што упућује да наведена одредба представља основ за статус изузећа информације од слободног приступа...

Изјашњење Министарства је пролсијеђено подносиоцу жалбе на увид и коментар.

Институција омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине запримила је дана 05.08.2024. године коментар подносиоца жалбе на достављено Изјашњење у којем наводи: "Наша организација је у представи коју је упутила Институцији омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине приговорила на форму одлуке Министарства по нашем захтјеву, односно на околност да Одлука Министарства не садржи ни потпис службеног лица нити печат органа, због чега је Transparency International BiH онемогућен да покрене даљу правну заштиту, тј. да покрене управни спор против Министарства јер се одлука без потписа и печата органа не може оверити, те као таква приложити уз тужбу надлежном суду. У члану 18. став 2. Закона о управним споровима РС прописано је да се уз тужбу доставља коначан управни акт у оригиналу, односно овереном препису или овереној фотокопији. Наша организација нема намјеру да улази у разматрања навода Министарства у смислу правилности примјене Закона о слободи приступа информацијама РС од стране поступајућег службеника, већ намјерава да се обрати надлежном суду који је једини мјеродаван орган да оцијени да ли је Министарство правилно спровело поступак и донијело исправну одлуку. Међутим, у томе смо спријечени и наше обраћање суду је пролонгирано јер Министарство одбија да донесе одлуку која садржи све елементе у складу са Законом о општем управном поступку РС и Законом о слободи приступа информацијама РС. У конкретном случају због околности да допис Министарства не садржи потпис и печат Transparency International BiH је дана 18.06.2024.г. упутио захтјев за доношење управног акта, међутим то се у Изјашњењу Министарства уопште не наводи. Чињеница је да наша организација није запримила потписан и печатом оверен акт Министарства закључно са данашњим даном. Мишљења смо да се у конкретном случају ради о намјерном кршењу Закона о слободи приступа информацијама РС и Закона о општем управном поступку РС с циљем да се наша организација исцрпи у конкретном посебном управном поступку и онемогући у остваривању права на слободан приступ информацијама. Такође, истичемо да изражени континуитет кршења Закона у конкретном случају представља радњу која омета грађане, правна лица и друге странке у остваривању њихових права и интереса у поступку код републичких органа управе и која представља повреду радних дужности у смислу члана 68 Закона о државним службеницима РС. Сматрамо да поступајућем службенику мора бити познато на који начин се врши административно техничка обрада аката. Упутством о спровођењу канцеларијског пословања РС прописано је да су саставни дијелови акта: заглавље, назив и адреса примаоца, кратак садржај предмета, текст акта, број прилога, назив функције и потпис овлашћеног лица или отисак слике потписа (факсимил) и отисак службеног печата..."

## РЕЛЕВАНТНО ЗАКОНОДАВСТВО

### 1. МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

a) *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода*

b) **Члан 10.**

#### **Слобода изражавања**

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе. Овај чланак не спријечава државе да захтијевају дозволе за рад од радио, телевизијских и филмских компанија.

c) *Општа декларација о правима човјека и грађанина*

**Члан 19.**

Свако има право на слободу мишљења и изражавања. То право обухвата слободу задржавања мишљења без вањских притисака те слободу тражења, примања и ширења информација и идеја путем било којег средства јавног приопћавања и без обзира на границе.

d) *Међународни пакт о грађанским и политичким правима*

**Члан 19.**

2. Свако има право на слободу изражавања; то право обухвата слободу да тражи, добија и шири информације и мисли сваке врсте, без обзира на границе, било усмено, писмено, штампом или у умјетничкој форми, или било којим другим средством по свом избору.

3. Вршење права предвиђених у ставу 2. овог члана носи са собом посебне дужности и одговорности. Због тога се оно може подврћи одређеним ограничењима која морају бити утврђена законом и бити неопходна:

a) за поштовање права или угледа других лица;

б) за заштиту државне сигурности или јавног реда, или јавног здравља или морала

### 2. ЗАКОНОДАВСТВО БИХ

#### **Устав Босне и Херцеговине<sup>1</sup>**

##### **Члан II став 1.**

"Босна и Херцеговина и оба ентитета ће осигурати највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода."

<sup>1</sup> "Анекс IV Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини

## **Закон о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине<sup>2</sup>**

### **Члан 1.**

"1. Омбудсмен за људска права БиХ је независна институција успостављена у циљу промовисања добре управе и владавине права, заштите права и слобода физичких и правних лица, како је зајамчено посебно Уставом БиХ и међународним споразумима који се налазе у додатку тог Устава која ће с тим у вези надгледати активности институција БиХ, њених ентитета и дистрикта Брчко, у складу са одредбама овог Закона."

### **Члан 2.**

"1. Институција ће разматрати предмете који се односе на слабо функционисање или повреде људских права и слобода почињене од стране било којег органа власти у БиХ.  
2. Институција ће дјеловати по пријему жалбе или ех оффицио.."

### **Члан 4. став 2.**

"Омбудсмен се неће мијешати у процес одлучивања судова, али може покренути поступке или интервенисати у току поступка који се води, кад год установи да је таква активност неопходна при обављању његових дужности. Омбудсмен такође може дати препоруке органу власти који је страна у поступку или бити консултован од стране у поступку."

## **VII – Обавеза сарадње са омбудсменом**

"Органи власти дужни су да Институцији пруже одговарајућу помоћ у истрази и вршењу контроле.

У вријеме истраге омбудсмен има приступ било којем органу власти у циљу провјере тражених информација, обављања личних разговора и разматрања потребних списа и докумената.

Омбудсмену не смије бити одбијен приступ списима или административним документима или другим документима који се тичу активности или дјелатности која је под истрагом, без прејудицирања одредби члана 28. овог закона."

## **X – Препоруке**

### **Члан 32.**

"Омбудсмен може дати препоруке органима власти..."

<sup>2</sup> "Службени гласник Босне и Херцеговине," бр. 32/00, 19/02, 35/04, 32/06 и 61/23

## **Закон о општем управном поступку Републике Српске<sup>3</sup>**

### **Члан 194.**

#### **Облик и саставни дијелови рјешења**

1. Решење се мора означити. Изузетно, посебним прописима може се одредити да се решењу може дати и други назив.

2. Решење се доноси писмено, изузетно, у случајевима предвиђеним овим законом или другим прописима, решење се може донети и усмено.

3. Писмено решење садржи: назив органа са бројем и датумом решења, увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, потпис службеног лица и печат органа. У случајевима предвиђеним законом или другим прописом, решење не мора садржавати поједине од ових делова. Ако се решење обрађује механографски, уместо потписа и печата може да садржи факсимил овлашћеног лица.

## **Закон о слободи приступа информацијама у Републици Српској<sup>4</sup>**

### **Члан 4.**

"Свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације. Ово право приступа подлијеже само формалним радњама и ограничењима како је утврђено у овом закону."

#### **Изузеци код функција јавних органа**

### **Члан 6**

Надлежни јавни орган може да утврди изузетак, у случајевима када се откривањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете по легитимне циљеве сљедећих категорија у Републици Српској:

(а) интереси одбране и сигурности, као и заштита јавне безбједности;

(б) спречавање криминала и свако откривање криминала, и

(в) заштита процеса доношења одлуке од стране јавног органа у давању мишљења, савјета или препорука од стране јавног органа, запосленог лица у јавном органу, или сваког лица које врши активности за или у име јавног органа, а не обухвата чињеничне, статистичке, научне или техничке информације.

<sup>3</sup>"Службени гласник Републике Српске" бр. 13/2002, 87/2007 - испр., 50/2010 и 66/2018)

<sup>4</sup>"Службени гласник Републике Српске", број: 20/01

## **Изузетак код повјерљивих комерцијалних информација**

### **Члан 7**

Када надлежни јавни орган оправдано утврди да захтјев за приступ информацијама укључује повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, надлежни јавни орган ће дописом, по хитном поступку, обавијестити трећу страну о појединостима захтјева. Дописом се трећа страна информише о непосредном објављивању информација, осим ако трећа страна, у року од 15 дана од пријема овог дописа, не одговори у писаној форми да такве информације сматра повјерљивим и наведе разлоге за штету која би проистекла из објављивања информација. Након пријема таквог одговора, надлежни јавни орган ће утврдити изузетак.

## **Изузетак код заштите приватности**

### **Члан 8**

Надлежни јавни орган ће утврдити изузетак када оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе које се односе на приватност трећег лица.

## **Испитивање јавног интереса**

### **Члан 9**

(1) Надлежни јавни орган ће објавити тражену информацију, без обзира на утврђени изузетак, ако је то оправдано јавним интересом и узети у обзир сваку корист и сваку штету које могу проистећи из тога.

(2) У доношењу одлуке да ли је објављивање информација оправдано јавним интересом, надлежни јавни орган ће размотрити околности као што су, (али нису ограничене на), свако непоштовање законске обавезе, постојање било каквог престапа, судску погрешку, злоупотребу власти или немар у обављању службене дужности, неовлашћено коришћење јавних фондова, или опасност по здравље или безбједност појединца, јавности или околине.

(3) Ако је утврђено да је објављивање тражених информација, коју је надлежни јавни орган утврдио као изузетак у смислу члана 7 или 8, у јавном интересу, надлежни јавни орган ће дописом обавијестити трећу страну да ће информације бити објављене по истеку рока од 15 дана од дана пријема овог дописа. Трећа страна ће такође бити дописом обавијештена о праву жалбе, надлежном органу коме се жалба подноси, уз неопходне информације у вези са обраћањем таквом органу, као и крајњи рок и трошкове за подношење жалбе. Трећа страна ће такође дописом бити обавијештена о праву обраћања омбудсмену Републике Српске, а овај допис ће садржавати све неопходне информације за обраћање овој Канцеларији

### **Члан 14.**

(1) По пријему захтјева за приступ информацији, надлежни јавни орган предузима све редовне мјере да прикупи захтијеване информације, и размотри све чињенице и околности које су значајне за обраду захтјева.

(2) Ако се одобри приступ информацији, било дјелимичној или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева. Дописом се:

а) обавјештава подносилац захтјева о могућности личног приступа информацијама у просторијама надлежног јавног органа, и

б) обавјештава подносилац захтјева о могућности умножавања, процјењеним трошковима умножавања, те да се умножавање подносиоцу захтјева обезбјеђује након извршене уплате. Када је умножавање информације веома сложено или дуготрајно, умножавање се обезбјеђује подносиоцу захтјева у вријеме које је прихватљиво и за подносиоца захтјева и за надлежан јавни орган; и/или прилаже копија тражене информације када се она обезбјеђује бесплатно у смислу члана 16. овог Закона.

(3) Ако се одбије приступ информацији, било дјелимичној или цијелој информацији, надлежни јавни орган дописом о томе обавјештава подносиоца захтјева. Допис треба да:

(а) садржи законски основ за статус изузећа информације, уз наводе чланова овог Закона на које се позива, као и сва материјална питања која су важна за одлуку, што укључује и узимање у обзир фактора јавног интереса; (б) обавјештава подносиоца захтјева о праву подношења жалбе, одређеном органу, а што укључује неопходне податке за контакте са таквим органом, крајњи рок за подношење жалбе као и трошкове подношења жалбе. Овај допис упућује подносиоца захтјева на право да се обрати Омбудсмену Републике Српске и садржава неопходне податке за контакте са овом Канцеларијом.

(4) Рок за обавјештење подносиоца захтјева како је утврђено у ставу (2) и ставу (3) овог члана је 15 дана од дана пријема захтјева. За захтјеве који се обрађују у смислу члана 7 и/или члана 9 (3) овај рок се продужава за временски период утврђен у овим члановима. Подносилац захтјева ће дописом, а по хитном поступку, бити обавјештен о продужењу рока као и о разлозима за то продужење.

#### **члан 19.**

Сваки јавни орган именује службеника за информисање који обрађује захтјеве сачињене у складу са овим законом. Након именованја службеника за информисање, његово име и подаци за контакт се достављају омбудсмену...

### **НАЛАЗ И МИШЉЕЊЕ**

У складу са надлежностима прописаним Законом о Омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине, Омбудсмени указују да су органи власти у Босни и Херцеговини дужни поступати на начин како је то прописано Уставом Босне и Херцеговине и законима донесеним у Босни и Херцеговини. Узимајући у обзир да је владавина права основни принцип свих савремених, демократских држава, органи власти морају осигурати механизам провођења закона који су на снази те тиме обезбиједити правну сигурност грађана Босне и Херцеговине.

Институција Омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине разматра предмете који се односе на слабо функционисање или на повреду људских права почињену од стране било којег органа власти Босне и Херцеговине, њених Ентитета и Брчко Дистрикта.

Жалба је разматрана у свјетлу члана 10. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, члана 19. Универзалне декларације о правима човјека, члана 19.



Међународног пакта о грађанским и политичким правима и у свјетлу Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској.

У циљу провођења своје надлежности утврђене Закона о слободи приступа информацијама, институција Омбудсмена успоставила је механизам праћења стања на овоме подручју, тако што прати испуњење обавеза јавног органа утврђене овим Законом, те поступа поводом жалби које јој странке упућују.

Омбудсмени указују на одредбу члана 4. Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској која прописује да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама, да је обавеза сваког јавног органа да информације које су у његовом посједу саопћи, те да ово право може бити ограничено само на начин и под условима утврђеним Законом. Такође, битно је напоменути и да су надлежни органи обавезни подузети све потребне радње у циљу саопћавања тражених информација које су у посједу надлежног органа.

Чланом 14. Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској прописано поступање надлежних јавних органа након пријема захтјева за приступ информацијама који је дужан подузети све потребне радње у циљу саопћавања тражених информација које су у посједу надлежног органа, да је овај Закон *lex specialis* у односу на друге законе, као и да у случају одбијања и одобравања приступа информацијама, подносиоцу жалбе мора бити достављено обавјештење, које треба да садржи, поред осталих елемената и поуку о правном лијеку, како би подносилац жалбе могао остварити право на кориштење правних лијекова.

Омбудсмени Босне и Херцеговине у конкретном случају налазе да је жалба Transparency International BiH основана.

На основу комплетне документације у спису предмета, Омбудсмени Босне и Херцеговине су утврдили да, у конкретном случају, Министарство управе и локалне самоуправе Републике Српске није поступило у складу са одредбама Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској, на начин да је прекршен члан 14. тог Закона

У конкретном случају неспорно је то да је подносилац жалбе упутио захтјев за приступ информацијама дана 19.04.2024. године, те да му је од стране Министарства управе и локалне самоуправе Републике Српске одговорено на исти Дописом број: 10.1.1-053-121/2024 од 15.05.2024. године. Такође је неспона чињеница да је подносилац жалбе упутио допис Министарству дана 21.05.2024. године број: 24-ФОИ-144, којим је тражено од Министарства достављање одлуке у форми управног акта, а на што је Министарство одговорило Дописом број: 10.1.1-053-121/2024 од 13.06.2024. године.

Увидом у Допис Министарства број: 10.1.1-053-121/2024 од 15.05.2024. године, јасно је то да исти није доставље у складу са одредбама Закона о слободи приступа информацијама Републике Српске на начин да исти мора бити достављен у форми обавјештења које треба да садржи, поред осталих елемената и поуку о правном лијеку, како би подносилац жалбе могао остварити право на кориштење правних лијекова. Омбудсмени за људска права Босне и

Херцеговине упућују Министарство на одредбе члана 194. Закона о општем управном поступку Републике Српске којим су дефинисани облик и саставни дијелово рјешења.

Непоступањем у складу са Законом о слободи приступа информацијама, странки је онемогућено преиспитивање законитости такве одлуке, те с тим у вези, одговорна страна врши и повреду права подносиоца жалбе на дјелотворан правни лијек, које је загарантовано чланом 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

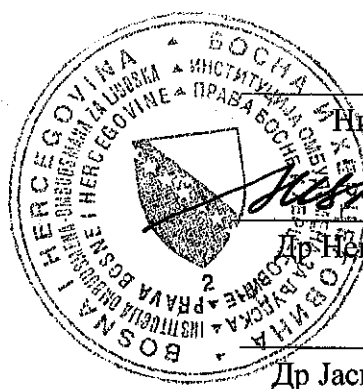
Имајући у виду све напријед изнесено, а у сврху отклањања уочених повреда људских права заштићених Уставом Босне и Херцеговине и међународним споразумима који чине саставни дио Устава, на основу члана 32. Закона о омбудсмену за људска права Босне и Херцеговине, Омбудсмени за људска права Босне и Херцеговине, доносе следећу:

### **ПРЕПОРУКУ**

#### **Министарству управе и локалне самоуправе Републике Српске**

1. Да одмах по пријему ове препоруке, подносиоцу жалбе на поднесене захтјеве одговори у складу са одребама члана 14. Закона о слободи приступа информацијама у Републици Српској;
2. Да у року од 30 дана, рачунајући од дана пријема препоруке, обавијести Омбудсмен Босне и Херцеговине о предузетим активностима на њеној реализацији.

Омбудсмени Босне и Херцеговине:

  
Др Нивес Јукић  
Др Невенко Врањеш  
Др Јасминка Цумхур