

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u Velikom vijeću, u predmetu broj **AP 461/16**, rješavajući apelaciju **Neformalnog udruženja građana Re:akcija – Građanska inicijativa za Banju Luku**, na osnovu člana VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) tačka b) i člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“ broj 94/14), u sastavu:

Zlatko M. Knežević, predsjednik

Mato Tadić, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Miodrag Simović, sudija

Seada Palavrić, sutkinja

na sjednici održanoj 6. juna 2018. godine donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odbija se kao neosnovana apelacija **Neformalnog udruženja građana Re:akcija - Građanska inicijativa za Banju Luku** podnesena protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske broj 11 0 U 0009611 14 Uvp od 5. novembra 2015. godine i Presude Okružnog suda u Banjoj Luci broj 11 0 U 0009611 12 U od 20. novembra 2013. godine.

Odluku objaviti u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine”, “Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine”, “Službenom glasniku Republike Srpske” i u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Neformalno udruženje građana Re:akcija - Građanska inicijativa za Banju Luku (u daljnjem tekstu: apelant) iz Banje Luke, koje zastupa Marko Vujić, advokat iz Banje Luke, podnijelo je 27. januara 2016. godine apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) protiv Presude Vrhovnog suda Republike Srpske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj 11 0 U 0009611 14 Uvp od 5. novembra 2015. godine i Presude Okružnog suda u Banjoj Luci (u daljnjem tekstu: Okružni sud) broj 11 0 U 0009611 12 U od 20. novembra 2013. godine.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. st. (2) i (3) Pravila Ustavnog suda, od Vrhovnog i Okružnog suda, te od Grada Banja Luka zatraženo je 22. januara 2018. godine da dostave odgovore na apelaciju.
3. Vrhovni sud je dostavio odgovor 25. januara, a Okružni sud 26. januara 2018. godine. Grad Banja Luka nije dostavio odgovor na apelaciju.

III. Činjenično stanje

4. Činjenice predmeta koje proizlaze iz apelantovih navoda i dokumenata predloženih Ustavnom sudu mogu se sumirati na sljedeći način:
5. Apelant se 12. februara 2012. godine obratio Kabinetu gradonačelnika zahtjevom za pristup informacijama koje se odnose na: 1) spisak članova Komisije koja je vršila izbor idejnog rješenja za revitalizaciju i remodelaciju tvrđave Kastel (u daljnjem tekstu: idejno rješenje), 2) zapisnike sa održanih sastanaka Komisije, 3) poziv na konkurs za izradu idejnog rješenja, 4) informacije koje je Odjeljenje za prostorno uređenje bilo obavezno dostaviti Skupštini Grada Banja Luka na osnovu zaključka Skupštine od 20. septembra 2007. godine, 5) fotokopiju ugovora sa Evropskom unijom na osnovu kojeg je Gradu Banja Luka putem fondova IPA odobreno 2,5 miliona eura za realizaciju idejnog projekta i 6) informaciju na koji način su građani bili uključeni u izbor idejnog rješenja, da li je bila provedena javna rasprava i, ako jeste, na koji način je provedena.
6. Gradonačelnik je dopisom od 28. februara 2012. godine odgovorio apelantu kako slijedi: 1) da je u odnosu na spisak članova Komisije za izbor idejnog rješenja i zapisnike sa održanih sastanaka utvrdio izuzetak na osnovu člana 6. tačka v) Zakona o slobodi pristupa informacijama (u daljnjem tekstu: ZOSPI) sa ciljem zaštite procesa donošenja odluka javnog organa u davanju mišljenja, savjeta ili preporuka javnog organa, zaposlenog lica u javnom organu ili svakog lica koje vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije, 2) da je konkurs za izradu idejnog rješenja iz 2006. godine objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 60 od 7. augusta 2006. godine, 3) da je zaključak Skupštine Grada Banja Luka realiziralo Odjeljenje za prostorno uređenje na 54. sjednici Skupštine, koja je održana 5. februara 2008. godine, kada je prezentirana konačna verzija idejnog projekta, te nakon što je idejni projekt verificiran, dostavljen je kao „programski element nosiocu izrade Regulacionog plana za uređenje obale Vrbasa“, 3) da za dostavljanje ugovora sa Evropskom unijom apelant treba da se obrati Ministarstvu civilnih poslova BiH i 4) da je, nakon izložbe prispjelih radova u Muzeju savremene umjetnosti, koja je bila otvorena za zainteresiranu javnost od 13. do 23. marta 2007. godine, o rezultatima konkursa „organizirana debata u vidu okruglog stola o temi 'Principi i mogućnosti remodelacije i revitalizacije tvrđave Kastel' u Banjoj Luci u Muzeju savremene umjetnosti 23.3.2008. godine, na koju je pozvana sva stručna i druga javnost putem dnevnih novina 'Nezavisne novine' od 20.2.2007. godine“.

7. Apelant je, nakon ovoga, zahtijevao da se donese upravni akt, navodeći da mu je uskraćena sloboda pristupa informacijama, odnosno da su prekršene odredbe čl. 9, 13, 14. i 25. ZOSPI. Gradonačelnik je taj zahtjev prihvatio kao žalbu, zato što dopis koji je apelantu dostavljen nije sadržavao pouku o pravnom lijeku. Shodno tome, gradonačelnik je donio Rješenje broj 12-G-746/2012 od 7. maja 2012. godine kojim je odbio apelantovu žalbu kao neosnovanu uz isto obrazloženje koje je apelant već dobio u ranijem dopisu. Naročito je naglašeno da je izuzetak od slobodnog pristupa informacijama predviđen zakonom zbog čega „i nije bilo potrebe da se taj izuzetak obrazlaže“, te da je „javnost u potpunosti upoznata sa izborom idejnog rješenja [...] o čemu je [apelant] obaviješten spornim dopisom, kao i procedurom izbora idejnog rješenja, raspisanim konkursom, te jasno definisanim pravilima, tokom i načinom izbora komisije kao stručnog tijela, to podaci o članovima komisije i zapisnici sa sastanaka ne mogu predstavljati nikako činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije“, te da bi „upoznavanje sa stavovima i mišljenjima pojedinaca, izraženim u procesu donošenja odluke izbora idejnog rješenja, predstavljalo povredu procesa donošenja odluke, koju štiti Zakon“.
8. Protiv ovog akta apelant je podnio tužbu koju je Okružni sud osporenom Presudom broj 11 0 U 0009611 12 U od 20. novembra 2013. godine odbio kao neosnovanu. U obrazloženju prvostepene presude, između ostalog, navedeno je da nije osnovana apelantova tvrdnja da je trebalo da dobije spisak članova Komisije za izbor idejnog rješenja i zapisnike sa sastanaka te komisije. Naime, kako je Okružni sud obrazložio, u članu 6. ZOSPI su propisani izuzeci od prava na pristup informacijama. U tački (v) navedenog člana je propisano da nadležni javni organ može utvrditi izuzetak u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve javnih organa u svrhu zaštite procesa donošenja odluke, kada se daje mišljenje, savjet ili preporuka zaposlenih lica u javnom organu ili svakog lica koje vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, ali se ne radi o činjenicama, statističkim podacima, naučnim ili tehničkim informacijama. Okružni sud je naveo da ovo posljednje nije zaštićeno i ne služi legitimnim ciljevima Republike Srpske, ali da je za davanje mišljenja, savjeta i preporuka utvrđen izuzetak koji ima legitiman cilj. Dalje, Okružni sud je naveo da je članom 9. ZOSPI predviđen i izuzetak od utvrđenog izuzetka, pa je propisano da se može objaviti tražena informacija i bez obzira na utvrđeni izuzetak ako je to opravdano javnim interesom u kojem slučaju se „uzima u obzir svaka korist i svaka šteta koja može proisteći iz toga“. U konkretnom slučaju, kako je dalje obrazloženo, „apsolutno nije jasno zašto bi javnost imala interesa da zna ko su članovi komisije i zbog čega bi trebalo

da se upozna sa sadržajem datih mišljenja, a [apelant] tu opravdanost interesa nije ni dokazivao“. Stoga je Okružni sud zaključio da je pravilno utvrđen izuzetak u zaštiti procesa donošenja odluke javnog organa u davanju mišljenja, savjeta ili preporuke, „dok su svi ostali podaci transparentni“. Kako je dalje naveo Okružni sud, „[s]amo onda kada javni organ objavljuje traženu informaciju za koju je utvrđen izuzetak, mora utvrđivati opravdanost javnim interesom, kojom prilikom razmatra svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga“. U konkretnom slučaju, kako je zaključio Okružni sud, tuženi organ je zaključio da se podaci u vezi sa članovima Komisije i zapisnicima odnose na izuzetke iz člana 6. tačka (v) ZOSPI, pa te podatke nije dostavio apelantu, pri čemu se „pravilno pozvao na propis, a ostale informacije je dostavio“.

9. Vrhovni sud je, odlučujući o zahtjevu za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda, donio osporenu Presudu broj 11 0 U 0009611 14 Uvp od 5. novembra 2015. godine kojom je taj zahtjev odbio. U obrazloženju odluke Vrhovni sud je, između ostalog, naveo da je pravilno utvrđeno da informacije o članovima Komisije i zapisnici sa sastanaka te komisije predstavljaju izuzetak predviđen članom 6. v) ZOSPI, budući „da se radi o stavovima i mišljenjima pojedinaca izraženim u procesu donošenja odluke o izboru idejnog rješenja, čije objavljivanje bi predstavljalo povredu procesa donošenja odluke koja je zaštićena zakonom i koja ne uključuje javnost“. Vrhovni sud je, također, naveo da „javnost nije uključena ni u proces donošenja neke druge odluke javnog organa, osim ako to nije posebno propisano“ zbog čega su suprotni apelantovi navodi neosnovani. Osim toga, kako je dalje naveo Vrhovni sud, javnost je „u potpunosti upoznata sa izborom idejnog rješenja [...], o čemu je i [apelant] obaviješten“, a da apelant ni u zahtjevu, a ni tokom postupka „ne navodi razloge zbog kojih bi javnost imala interesa da ima saznanje o imenima članova te komisije i zbog čega bi trebalo da se upozna sa sadržajem datih mišljenja“. U skladu sa navedenim, Vrhovni sud je zaključio da nije prekršen član 9. ZOSPI, „jer je ispitivanje opravdanosti javnim interesom potrebno onda kada javni organ objavljuje traženu informaciju za koju je utvrđen izuzetak, a ne u svakom slučaju“, kako je to tvrdio apelant. Osim toga, nije prekršen ni član 13. ZOSPI „u smislu navoda [apelanta] da je tuženi imao obavezu da njegov zahtjev u odnosu na informaciju u vezi sa ugovorom koji je zaključen sa EU proslijedi Ministarstvu civilnih poslova, jer ugovor ne postoji, a radi se o sredstvima prve komponente, kako je tuženi naveo u obrazloženju osporenog akta“.

IV. Apelacija

a) Navodi iz apelacije

10. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama prekršeno pravo iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija). U obrazloženju ovih navoda apelant navodi da su informacije koje mu nisu dostavljene u odnosu na spisak članova Komisije za izbor idejnog rješenja i zapisnike sa sastanaka te komisije pogrešno proglašene izuzetkom „zbog navodne zaštite procesa donošenja odluka pred nadležnim organom, jer se ne radi o zaštiti postupka donošenja odluka u javnom organu onako kako to predviđa član 6. stav v) Zakona s obzirom na to da je postupak okončan i donesena je odluka po njegovom okončanju“. Apelant smatra da navedena odredba štiti samo postupak do donošenja odluke, a ne i nakon što je postupak okončan. Osim toga, apelant smatra da „nije tačno shvatanje iz pobijane presude da je ispitivanje javnog interesa potrebno samo onda kada javni organ objavljuje informaciju za koju je utvrđen izuzetak“, već da se „test javnog interesa provodi u svim slučajevima kada se informacija proglašava izuzetkom, bilo da se ona objavljuje, a naročito kada se ona ne objavljuje“. Apelant se u tom smislu poziva na odredbu člana 5. ZOSPI i navodi da ta odredba „kumulativno navodi da se izuzetak od objavljivanja tražene informacije utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ utvrdi izuzetak u smislu čl. 6, 7. ili 8. za cijelu ili dio informacije i odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa“. Dakle, kako apelant navodi, javni organ mora u svakom slučaju, prije nego što odredi izuzetak od objavljivanja, provesti test javnog interesa u skladu sa članom 9. ZOSPI. U vezi s tim, apelant se pozvao na predmet Evropskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: Evropski sud) *Társaság i Szabadságjogokért protiv Mađarske*.
11. Apelant smatra da u prilog ovome ide i odredba člana 14. stav 3. tačka a) ZOSPI kojom je propisano da „javni organ koji donese dopis kojim odbija zahtjev za pristup informacijama, u cijelosti ili djelimično, u dopisu, između ostalog, mora da navede zakonski osnov za status izuzeća informacije uz navode članova ovog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa“. Apelant, također, smatra da ovaj „slučaj predstavlja primjer nepružanja pomoći javnog organa u smislu člana 18. ZOSPI“ kojim je propisano „da javni organ preduzima sve potrebne mjere pomoći svakom fizičkom ili pravnom licu koje traži da ostvari bilo koje pravo u smislu ovog zakona“. Stoga je, kako navodi, javni organ „imao obavezu da pomogne

apelantu da ostvari svoje pravo na pristup kopiji ugovora sa Evropskom unijom i to tako da njegov zahtjev proslijedi nadležnom ministarstvu, umjesto da apelanta uputi da sâm traži ugovor od ministarstva, a u konačnici da tvrdi da ugovor sa EU ne postoji“. Apelant, također, smatra da je pogrešan stav suda da je on trebalo da navede razloge „zbog kojih bi javnost imala interesa da ima saznanja o imenima članova Komisije i zbog čega bi trebalo da se upozna sa sadržajem datih mišljenja“. S tim u vezi, apelant navodi da je u članu 11. stav 2. ZOSPI navedeno da „javni organ neće ispitivati, niti zahtijevati razloge opravdanosti zahtjeva“, pa se u vezi s tim poziva na stav Evropskog suda u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije* u kojem je Evropski sud, između ostalog, naveo da bi teret „trebalo da bude na državnom organu koji nastoji da negira pristup da pokaže da ta informacija spada u opseg sistema izuzetaka“.

b) Odgovori na apelaciju

12. Vrhovni i Okružni sud su u odgovorima osporili apelacione navode i istakli da odluke sadrže detaljna obrazloženja kojima su se rukovodili odlučujući o apelantovom tužbenom zahtjevu, te da ostaju pri razlozima koje su dali u osporenim odlukama.

V. Relevantni propisi

13. U **Zakonu o slobodi pristupa informacijama Republike Srpske** („Službeni glasnik RS“ broj 20/01) relevantne odredbe glase:

Cilj

Član 1.

Cilj ovog zakona je:

(a) da se ustanovi da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrednosti i da javni pristup ovim informacijama promoviše veću transparentnost i odgovornost tih javnih organa, te da su ove informacije neophodne za demokratski proces;

(b) da se ustanovi da svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj meri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu da objave informacije; [...]

Utvrđivanje izuzetka

Član 5.

Izuzetak od objavljivanja tražene informacije se utvrđuje samo u slučajevima kada nadležni javni organ:

- (a) utvrdi izuzetak u smislu čl. 6, 7. ili 8. za celu informaciju ili deo informacije, i*
- (b) odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9., da objavljivanje informacije nije od javnog interesa.*

Izuzeci kod funkcija javnih organa

Član 6.

Nadležni javni organ može da utvrdi izuzetak, u slučajevima kada se otkrivanjem informacije osnovano može očekivati izazivanje značajne štete po legitimne ciljeve sledećih kategorija u Republici Srpskoj:

- (a) interesi odbrane i sigurnosti, kao i zaštita javne bezbednosti;*
- (b) sprečavanje kriminala i svako otkrivanje kriminala;*
- (v) zaštita procesa donošenja odluke od strane javnog organa u davanju mišljenja, saveta ili preporuka od strane javnog organa, zaposlenog lica u javnom organu, ili svakog lica koje vrši aktivnosti za ili u ime javnog organa, a ne obuhvata činjenične, statističke, naučne ili tehničke informacije.*

Izuzetak kod poverljivih komercijalnih informacija

Član 7.

Kada nadležni javni organ opravdano utvrdi da zahtev za pristup informacijama uključuje poverljive komercijalne interese treće strane, nadležni javni organ će dopisom, po hitnom postupku, obavestiti treću stranu o pojedinostima zahteva.

Dopisom se treća strana informiše o neposrednom objavljivanju informacija, osim ako treća strana, u roku od 15 dana od prijema ovog dopisa, ne odgovori u pisanoj formi da takve informacije smatra poverljivim i navede razloge za štetu koja bi proistekla iz objavljivanja informacija. Nakon prijema takvog odgovora, nadležni javni organ će utvrditi izuzetak.

Izuzetak kod zaštite privatnosti

Član 8.

Nadležni javni organ će utvrditi izuzetak kada opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koje se odnose na privatnost trećeg lica.

Ispitivanje javnog interesa

Član 9.

(1) Nadležni javni organ će objaviti traženu informaciju, bez obzira na utvrđeni izuzetak, ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga.

(2) U donošenju odluke da li je objavljivanje informacija opravdano javnim interesom, nadležni javni organ će razmotriti okolnosti kao što su (ali nisu ograničene na), svako nepoštovanje zakonske obaveze, postojanje bilo kakvog prestupa, sudsku pogrešku, zloupotrebu vlasti ili nemar u obavljanju službene dužnosti, neovlašćeno korišćenje javnih fondova, ili opasnost po zdravlje ili bezbednost pojedinca, javnosti ili okoline.

Podnošenje zahteva

Član 11.

(1) Zahtevi za pristup informacijama se podnose onom javnom organu za kojeg podnosilac zahteva smatra da je nadležan.

(2) Javni organ neće ispitivati niti zahtevati razloge opravdanosti zahteva. [...]

Određivanje nadležnog javnog organa

Član 13.

(1) Ako javni organ koji primi zahtev nije nadležan, on će, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, proslediti zahtev nadležnom javnom organu i dopisom o tome obavestiti podnosioca zahteva. Zahtev se ne prosleđuje ako se u navedenom vremenskom periodu utvrdi da je tražena informacija pod kontrolom javnog organa koji je primio zahtev, a nadležni javni organ, nakon što je obavešten o pojedinostima ovog zahteva, nema prigovora da javni organ koji je primio zahtev obradi takav zahtev. Javni organ koji je primio zahtev smatra se nadležnim javnim organom i obrađuje zahtev u smislu člana 14. ovog zakona. [...]

Postupanje nadležnog javnog organa po prijemu zahteva

Član 14.

[...]

(3) *Ako se odbije pristup informaciji, bilo delimičnoj ili celoj informaciji, nadležni javni organ dopisom o tome obaveštava podnosioca zahteva. Dopis treba da:*

(a) sadrži zakonski osnov za status izuzeća informacije, uz navode članova ovog zakona na koje se poziva, kao i sva materijalna pitanja koja su važna za odluku, što uključuje i uzimanje u obzir faktora javnog interesa; [...]

Obaveza pomaganja

Član 18.

Javni organ preduzima sve redovne mere pomoći svakom fizičkom ili pravnom licu koje traži da ostvari bilo koje pravo u smislu ovog zakona.

VI. Dopustivost

14. U skladu sa članom VI/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.
15. U skladu sa članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može razmatrati apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja se njom pobija, iscrpljeni svi djelotvorni pravni lijekovi mogući prema zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac apelacije primio odluku o posljednjem djelotvornom pravnom lijeku koji je koristio.
16. U konkretnom slučaju predmet osporavanja apelacijom je Presuda Vrhovnog suda broj 11 0 U 0009611 14 Uvp od 5. novembra 2015. godine protiv koje nema drugih djelotvornih pravnih lijekova mogućih prema zakonu. Osporenu odluku apelant je primio 2. decembra 2015. godine, a apelacija je podnesena 27. januara 2016. godine, tj. u roku od 60 dana, kako je propisano članom 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda. Konačno, apelacija ispunjava i uvjete iz člana 18. st. (3) i (4) Pravila Ustavnog suda, jer ne postoji neki formalni razlog zbog kojeg apelacija nije dopustiva, niti je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

VII. Meritum

17. Apelant smatra da mu je osporenim odlukama prekršeno pravo iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i pravo iz člana 10. Evropske konvencije, budući da mu je uskraćen pristup

određenim informacijama zato što ih je nadležni javni organ proglasio izuzetkom od objavljivanja.

18. Član II/3. Ustava Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, što uključuje:

h) Slobodu izražavanja.

19. Član 10. Evropske konvencije glasi:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvaća slobodu vlastitog mišljenja, primanja i saopćavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad radio, televizijskih i kinematografskih preduzeća.

2. Pošto ostvarivanje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja informacija dobivenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

20. Prvo pitanje na koje treba dati odgovor pri analizi člana 10. Evropske konvencije jeste da li i u kojoj mjeri pravo na pristup informacijama pod kontrolom javne vlasti ulazi, u konkretnom slučaju, u okvir „slobode izražavanja“ iz člana 10. Evropske konvencije, te ako ulazi, postoji li miješanje u to apelantovo pravo. Ako se zaključi da postoji miješanje, onda treba odgovoriti i na pitanje da li je to miješanje opravdano, odnosno da li je bilo u skladu sa zakonom, da li je imalo neki legitiman cilj i da li je bilo „neophodno u demokratskom društvu“.

21. Za ocjenu navedenih pitanja Ustavni sud će najprije razmotriti relevantnu praksu Evropskog suda u sličnim slučajevima.

Relevantni standardi Evropskog suda

22. Evropski sud je razmatrao slično pitanje u predmetu *Magyar Helsinki Bizottsag protiv Mađarske (Mađarski Helsinški komitet*, u daljnjem tekstu: MHB, presuda Evropskog suda od 8. novembra 2016. godine, zahtjev broj 18030/11). Odlučujući o tom zahtjevu, Evropski sud

je naveo da je „ključno pitanje u tom predmetu bilo da li se član 10. Evropske konvencije može tumačiti tako da garantira nevladinim organizacijama pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javne vlasti“, te da li je odbijanje zahtjeva podnosioca za pristup informacijama u navedenom predmetu, u okolnostima tog slučaja, rezultiralo miješanjem u njegovo pravo da prima i dijeli informacije u smislu člana 10. Evropske konvencije (*idem*, tačka 71).

23. Razmatrajući to pitanje, Evropski sud je najprije iznio vrlo detaljnu opću analizu odredbe člana 10. Evropske konvencije (*idem*, tač. 118-125), nakon čega je detaljno iznio svoju praksu u vezi sa općim pitanjem da li i u kojoj mjeri pravo na pristup informacijama pod kontrolom javne vlasti ulazi u okvir „slobode izražavanja“ iz člana 10. Evropske konvencije uprkos činjenici da takvo pravo nije eksplicitno navedeno u tekstu te odredbe. To pitanje je, kako je naveo Evropski sud, tokom niza godina postepeno razjašnjavano, a sudska praksa pokazuje „uočljivu evoluciju u korist priznavanja, pod određenim uvjetima, prava na slobodu pristupa informacijama kao sastavnog dijela slobode da se primaju i dijele informacije iz člana 10. Konvencije“. Nakon navođenja predmeta koji su se ticali prava na pristup informacijama koje su bile relevantne za privatni život pojedinca, te predmeta koji su se ticali prikupljanja informacija kao ključnog pripremnog koraka u novinarstvu, „što predstavlja inherentan zaštićen dio slobode štampe“, Evropski sud je ukazao i na noviji razvoj prakse povodom ovog pitanja u predmetima u kojima je Evropski sud utvrdio da je postojalo miješanje u pravo iz člana 10. Evropske konvencije u situacijama u kojima je podnosiocima zahtjeva pravo na pristup informacijama bilo priznato domaćim zakonom ili čak i sudskom presudom, ali su domaće vlasti propustile da te zakone primijene. Utvrđujući da u takvim slučajevima postoji miješanje, Evropski sud je ukazao da je „pristup spornim informacijama suštinski element prava na podnositeljevo pravo na slobodu izražavanja, odnosno da čini dio legitimnog prikupljanja informacija od javnog interesa sa namjerom da se te informacije podijele javnosti i da se na taj način doprinese javnoj debati“ (*idem*, tač. 126-131. sa daljnjim referencama na pojedine predmete).

24. Dalje, Evropski sud je naveo da se, uporedo sa navedenom praksom, pojavio i povezan pristup iznesen u predmetu *Társaság i Szabadságjogokért protiv Mađarske* (vidi, Evropski sud, presuda od 14. aprila 2009. godine, aplikacija broj 37374/05, u daljnjem tekstu: presuda *Társaság*) na koji se i apelant pozvao. U tom slučaju podnosilac zahtjeva je bila nevladina organizacija čiji je proklamirani cilj bio da promovira osnovna prava i da jača civilno društvo i vladavinu prava u Mađarskoj i koja je bila aktivna na polju politike u oblasti

narkomanije. U tom predmetu podnosiocu je bio odbijen zahtjev da izvrši uvid u ustavnu žalbu u kojoj se tražila ocjena ustavnosti amandmana na krivični zakon koji su se ticali krivičnih djela u vezi sa narkomanijom, koji je Ustavnom sudu podnio jedan poslanik u zakonodavnom organu. Evropski sud je najprije ukazao da „dosljedno stoji na stanovištu da javnost ima pravo da primi informacije od općeg interesa“, te da „s obzirom na interese koje štiti član 10, zakon ne može dopustiti arbitrarna ograničenja koja mogu predstavljati jedan oblik indirektna cenzure ukoliko vlasti kreiraju prepreke za prikupljanje informacija“ (*idem*, tačka 26). Također, Evropski sud je naglasio „podnositeljevu ulogu društvenog 'kontrolora vlasti' [wachdog]“ i njegovu uključenost „u legitimno prikupljanje informacija od javnog značaja“, pa je istakao da je namjera podnosioca bila da javnosti prenese informacije koje je prikupio iz ustavne žalbe i da na taj način doprinese debati koja se ticala krivičnih djela u vezi sa narkomanijom, te da je stoga jasno da je podnositeljevo pravo da prenese informacije bilo narušeno (*idem*, tač. 27-28). Slično tome, u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava* Evropski sud je, pozivom na presudu *Társaság*, naveo da, kada je nevladina organizacija umiješana u pitanja od javnog interesa, ona ima ulogu „društvenog kontrolora vlasti“, pa aktivnosti te organizacije „zahtijevaju sličnu zaštitu prema Konvenciji kao što je ona koja se pruža štampi“ (vidi, Evropski sud, *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije*, presuda od 25. juna 2013. godine, aplikacija broj 48135/06, tačka 20. sa daljnjim referencama).

25. Analizirajući dalje to pitanje, Evropski sud je u presudi MHB, nakon iscrpne analize međunarodnih standarda, dokumenata i svoje prakse (*loc. cit.*, presuda MHB, tač. 133-155), naveo da ostaje pri svojim stavovima iznesenim u dotadašnjoj praksi koja se tiče prava na pristup informacijama, ali da je „došlo vrijeme da se klasični principi razjasne“. U vezi s tim, Evropski sud je naglasio, između ostalog, i to da „član 10. ne prenosi na pojedinca pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom javne vlasti, niti stvara obavezu za državu da takve informacije pruži pojedincu“. Međutim, kako je naglasio dalje Evropski sud, takva obaveza može proizaći u dva slučaja: prvo, kada je „otkrivanje informacija naložio sud“ i, drugo, u okolnostima kada je „pristup informacijama instrumentalan za uživanje u pravu na slobodu izražavanja, naročito na 'slobodu da se primaju i prenose informacije' i kada odbijanje predstavlja miješanje u to pravo“ (*loc. cit.*, presuda MHB, tačka 156).

26. Evropski sud je, dalje, naveo da pitanje da li i u kojoj mjeri odbijanje pristupa informacijama u slučaju kakav je razmatran u predmetu MHB predstavlja miješanje u pravo podnosioca na slobodu izražavanja, mora biti razmotreno u svakom pojedinačnom slučaju „u svjetlu

naročitih okolnosti“. U vezi s tim, Evropski sud je naveo da „skorija praksa povodom tog pitanja nudi dragocjenu ilustraciju kriterija“ koji se moraju uzeti kao relevantni pri ocjeni da li ima miješanja u pravo na slobodu izražavanja, odnosno pravo na pristup informacijama kao dio tog prava. Ti kriteriji su: a) svrha zahtjeva za pristup informacijama, b) priroda informacije koja se traži, c) uloga podnosioca i d) postojanje i dostupnost informacija (*loc. cit.*, presuda MHB, tač. 158-170). Primijenivši ove kriterije na konkretan slučaj, Evropski sud je naveo da je podnosilac, kao poznata i etablirana nevladina organizacija za zaštitu ljudskih prava, tražio od nadležnog javnog organa informaciju o imenima advokata koji su bili određeni za odbranu po službenoj dužnosti. Dalje, sud je ukazao da su podnositelju te informacije bile neophodne za dovršavanje istraživanja o funkcioniranju sistema odbrane po službenoj dužnosti, te da je podnosilac na taj način želio doprinijeti diskusiji koja je nesumnjivo predstavljala javni interes. Odbijajući pristup takvim informacijama, koje su postojale i bile dostupne, domaće vlasti su narušile pravo podnosioca da primi i prenese informacije, i to na način koji je „udario u samu suštinu njegovih prava iz člana 10“ (*idem*, tač. 171-180). Stoga je sud zaključio da je, u okolnostima tog slučaja, postojalo miješanje u pravo podnosioca iz člana 10. Evropske konvencije, pa je razmotrio ostala bitna pitanja (da li je miješanje bilo u skladu sa zakonom, da li je imalo legitiman cilj i da li je bilo neophodno u demokratskom društvu).

Primjena relevantnih principa u konkretnom slučaju

27. U konkretnom slučaju apelant je nevladina organizacija kojoj je odbijen pristup dijelu traženih informacija i to: spisku članova Komisije za izbor idejnog rješenja i zapisnicima sa sastanaka te komisije.

Pitanje primjene člana 10. Evropske konvencije

28. U odnosu na pitanje da li i u kojoj mjeri pravo na pristup informacijama pod kontrolom javne vlasti u konkretnom slučaju ulazi u okvir „slobode izražavanja“ iz člana 10. Evropske konvencije, Ustavni sud najprije ukazuje da je u nekoliko predmeta koji su se ticali prava na slobodu pristupa informacijama usvajao stav da „postupak u kojem je utvrđivano postojanje zakonskih pretpostavki za pristup informacijama ne pokreće pitanja i ne uživa zaštitu apelantovog prava na slobodu izražavanja iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije, pa je takve apelacije proglasio *ratione materiae* nedopustivim (vidi, Ustavni sud, odluke o dopustivosti broj *AP 1062/14* od 24. aprila 2014. godine, tačka 11, i broj *AP 2527/17* od 18. jula 2017. godine, tačka 12, obje dostupne na

www.ustavnisud.ba). Međutim, imajući u vidu navedenu praksu Evropskog suda (vidi tač. 22-25. ove odluke), kao i to da je apelant u konkretnom slučaju, također, nevladina organizacija koja bi mogla imati ulogu „društvenog kontrolora vlasti“, što će dalje u odluci biti predmet razmatranja, Ustavni sud smatra da pravo na slobodu pristupa informacijama u okolnostima konkretnog slučaja ulazi u okvir člana 10. Evropske konvencije.

Da li postoji miješanje u apelantovo pravo?

29. U konkretnom slučaju se, slično kao u presudi MHB, kao ključno postavlja pitanje da li odbijanje pristupa spornim informacijama predstavlja miješanje u apelantovo pravo iz člana 10. Evropske konvencije. Tek ako je odgovor na to pitanje pozitivan, onda se može dalje razmatrati da li je to miješanje bilo opravdano. U odgovoru na to pitanje Ustavni sud će primijeniti kriterije koje je Evropski sud sistematizirao u presudi MHB (vidi tačku 26. ove odluke).
30. U odnosu na prvi kriterij, svrhu traženih informacija, Ustavni sud zapaža da ni iz apelacije, niti iz dokumenata koje je apelant priložio uz apelaciju, pa ni iz tužbe koju je podnio sudu nije vidljivo koja je bila svrha traženja spornih informacija koje mu je nadležni organ odbio dati. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da je tačan apelantov navod da je članom 11. stav 2. ZOSPI propisano da „javni organ neće ispitivati niti zahtevati razloge opravdanosti zahteva“. Međutim, kada se apelant poziva na kršenje ljudskog prava iz člana 10. Evropske konvencije i kada se obrati Ustavnom sudu tražeći zaštitu tog prava, onda se ne primjenjuje navedena zakonska odredba, već se moraju pružiti argumenti iz kojih će se moći utvrditi koja je bila svrha zahtjeva za pristup informacijama, kako bi se moglo ispitati da li je traženje spornih informacija imalo neki javni interes, ili je apelant samo želio dobiti traženu informaciju. Naime, kako je već navedeno, „član 10. ne prenosi na pojedinca pravo na pristup informacijama koje su u posjedu javne vlasti, niti stvara obavezu za državu da takve informacije pruži pojedincu“, ali takva obaveza može proisteći, između ostalog, u okolnostima kada je „pristup informacijama instrumentalan za uživanje u pravu na slobodu izražavanja, naročito na 'slobodu da se primaju i prenose informacije“ (vidi tačku 25. ove odluke). Apelant ni u postupku pred sudovima, niti u apelaciji nije naveo niti argumentirao da je traženjem spornih informacija želio na bilo koji način doprinijeti nekoj debati od javnog interesa, pa čak ni da li je imao namjeru te informacije podijeliti dalje zainteresiranoj javnosti, kao ni da ga je nedobijanje takvih informacija onemogućilo da učestvuje u javnoj debati o nekom pitanju od javnog interesa, odnosno da ga je spriječilo da obavlja ulogu

„društvenog kontrolora vlasti“, što je značajna razlika u odnosu na predmet *Társaság* i na predmet MHB (vidi tač. 2414. i 26. ove odluke).

31. U vezi sa ovim, apelant navodi i da nadležni organ i sudovi nisu proveli „test javnog interesa“, te da su pogrešno zaključili da se takav test, na osnovu člana 9. ZOSPI, provodi samo u slučajevima kada javni organ objavljuje informaciju za koju je utvrđen izuzetak. Apelant smatra da se test javnog interesa mora provesti u svakom slučaju kada se utvrđuje izuzetak u smislu člana 6. ZOSPI. To je pitanje koje bi se, po logici stvari, moralo ispitivati tek kada se dođe do pitanja da li je miješanje bilo „neophodno u demokratskom društvu“, odnosno da li je bilo proporcionalno legitimnom cilju. Međutim, Ustavni sud smatra da je potrebno, već u dijelu ispitivanja da li uopće ima miješanja u apelantovo pravo, ukazati na to da ZOSPI u članu 1. tačka a) propisuje da su informacije pod kontrolom javnog organa „javno dobro od vrednosti“, a u tački b) da „svako lice ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj meri u skladu sa javnim interesom“. Osim toga, ZOSPI propisuje vrlo ograničen broj izuzetaka od objavljivanja informacija, tako što u članu 5. propisuje da se izuzetak utvrđuje samo u dva slučaja: kada javni organ utvrdi izuzetak u smislu čl. 6, 7. i 8. za cijelu ili za dio informacije (član 5. tačka (a)) i kada odredi, nakon obavljenog ispitivanja javnog interesa u smislu člana 9, da objavljivanje informacije nije od javnog interesa (član 5. tačka (b)). Dakle, ZOSPI propisuje potrebu ispitivanja javnog interesa uvijek kada se traži pristup nekoj informaciji, jer se samo na takav način može prihvatiti ili odbiti zahtjev za pristup informacijama. Međutim, zakonodavac je utvrdio i neke slučajeve za koje je već u zakonu propisao mogućnost utvrđivanja izuzetaka zbog određenih okolnosti, što je kao cilj imalo zaštitu nekih drugih interesa koji su precizno definirani u odredbama čl. 6, 7. i 8. ZOSPI (odbrana i sigurnost, zaštita javne sigurnosti, sprečavanje i otkrivanje kriminala, zaštita procesa donošenja odluka u javnom organu, povjerljive komercijalne informacije i lične interese i privatnost trećih lica). U slučajevima kada odluči da određene informacije želi izuzeti od objavljivanja u smislu čl. 6, 7. ili 8, javni organ neće ispitivati javni interes, već postojanje interesa koje je zakon propisao kao zaštićene. S druge strane, ako i utvrdi izuzetak, javni organ, ipak, može odlučiti da će objaviti traženu informaciju, „ako je to opravdano javnim interesom i uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koje mogu proisteći iz toga“, kako to predviđa odredba člana 9. ZOSPI.
32. U konkretnom slučaju se radi o situaciji predviđenoj u članu 5. tačka (a), odnosno o tome da je nadležni organ utvrdio izuzetak od objavljivanja informacije u skladu sa članom 6. tačka (v) ZOSPI. Ovo dalje vodi ispitivanju drugog kriterija, prirode spornih informacija. Ustavni

sud zapaža da je nadležni organ odbio da da apelantu pristup spornim informacijama zato što je u odnosu na te informacije utvrdio izuzetak zbog zaštite procesa odlučivanja, kako je to propisano članom 6. tačka (v) ZOSPI. Sudovi su u osporenim presudama pažljivo razmotrili ovo pitanje i zaključili da je nadležni organ pravilno odlučio da informacije o imenima članova Komisije i zapisnici sa njihovih sastanaka predstavljaju izuzetak u smislu navedene odredbe i o tome su dali jasne razloge (vidi tač. 8-9. ove odluke). Naročito je istaknuto da izražavanje mišljenja članova Komisije za izbor idejnog rješenja nije po svojoj prirodi činjeničnog karaktera, već da se radi o stavovima i mišljenjima pojedinaca koji su izraženi u procesu donošenja odluke izbora idejnog rješenja, zbog čega je i utvrđen izuzetak na način kako je to učinjeno. Dakle, priroda traženih informacija je takva da je već zakonom utvrđeno da one mogu biti izuzete od objavljivanja radi zaštite procesa donošenja odluka u javnom organu, a apelant nije ni pokušao pokazati da postoji neki javni interes zbog čega bi takve informacije, ipak, trebalo da budu objavljene. Osim toga, sudovi su pažljivo razmotrili to pitanje i o tome su dali jasne razloge koji se ne mogu ocijeniti kao proizvoljni.

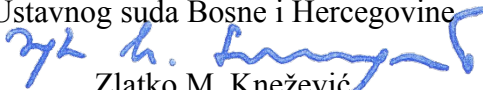
33. U odnosu na apelantovu ulogu kao nevladine organizacije, Ustavni sud najprije ukazuje da je Evropski sud u presudi MHB istakao da je u svojoj praksi prihvatio da nevladine organizacije koje skreću pažnju na pitanja od javnog interesa obavljaju ulogu „društvenog kontrolora“ (*public watchdog*), što je uloga slična onoj koju imaju i mediji, te da, stoga, uživaju i sličnu zaštitu. Način na koji ti „društveni kontrolori“ obavljaju svoje aktivnosti može imati značajnog utjecaja na pravilno funkcioniranje demokratskog društva, pa je u interesu tog društva da omogući medijima i nevladinim organizacijama da obavljaju tu ulogu. Budući da je tačna informacija sredstvo za obavljanje te uloge „društvenih kontrolora“, kako je dalje istakao Evropski sud, „često je potrebno licima ili organizacijama koje obavljaju ulogu društvenog kontrolora omogućiti pristup informacijama kako bi mogli obavljati svoju ulogu i izvještavati o pitanjima od javnog interesa“, zbog čega je veoma važno razmotriti da li onaj ko traži pristup određenim informacijama to traži sa ciljem da obavlja tu svoju ulogu. To se, kako je dalje naveo Evropski sud, ne odnosi samo na medije i nevladine organizacije, već se „visok nivo zaštite“ proteže i na akademske istraživače i autore koji pišu o pitanjima od javnog interesa (*loc. cit.*, presuda MHB, tač. 166-167. sa daljnjim referencama). Imajući ovo u vidu, Evropski sud je, razmatrajući ulogu podnosioca u predmetu MHB, naveo da je među stranama u postupku nesporno da se radi o „dobro poznatoj organizaciji koja je posvećena prenošenju informacija o pitanjima zaštite ljudskih prava i vladavine prava“, kao i da „profesionalni stavovi te organizacije o pitanjima kojima se bavi i njen doseg do šire publike

nisu dovedeni u pitanje“. Dalje, Evropski sud je naveo da „nema razloga da sumnja“ da je podnosilac pokrenuo istraživanje o efikasnosti sistema odbrane po službenoj dužnosti, zbog kojeg je tražio određene informacije, što je usko povezano s pravom na pravično suđenje, koje predstavlja pravo od posebne važnosti (*idem*, tačka 171).

34. Vraćajući se na konkretan slučaj, Ustavni sud zapaža da ni u postupku pred nadležnim organom i sudovima, pa čak ni u apelaciji apelant nije naveo koje su oblasti njegovog djelovanja kao nevladine organizacije, niti koji su mu ciljevi djelovanja. Također, nije naveo ni da se sporne informacije tiču nekih konkretnih aktivnosti koje vodi i koje se tiču nekog pitanja od interesa za javnost, niti, kako je već rečeno, da te informacije uopće i želi prenijeti javnosti. Stoga se u konkretnom slučaju i ne može ispitati apelantova uloga u smislu kriterija koji je postavio Evropski sud u presudi MHB.
35. Imajući u vidu sve navedene kriterije, Ustavni sud smatra da se ne može zaključiti da su sporne informacije koje je apelant tražio bile neophodne za neke njegove aktivnosti kao nevladine organizacije, koje bi doprinijele nekoj debati od očiglednog javnog interesa. Stoga, Ustavni sud smatra da odbijanjem da se apelantu omogući pristup spornim informacijama nadležni organ i sudovi nisu na bilo koji način naštetili apelantovom pravu na slobodu pristupa informacijama, zbog čega nije bilo miješanja u njegovo pravo iz člana 10. Evropske konvencije.
36. Pored toga, Ustavni sud smatra da apelantovi navodi o tome da mu je pravo na pristup informacijama prekršeno i zato što nadležni organ njegov zahtjev u odnosu na ugovor sa Evropskom unijom nije prosljedio nadležnom ministarstvu, već ga je uputio da to uradi sâm, također ne predstavljaju miješanje u apelantovo pravo, jer ni time apelantovo pravo nije na bilo koji način umanjeno. To što nadležni organ nije postupio tako da apelantu olakša pristup traženoj informaciji na način kako je to propisano u članu 13. stav 1. i članu 18. ZOSPI, ne pokreće *per se* pitanje apelantovog prava na pristup traženoj informaciji. Čak i ako nadležni organ to nije uradio, apelant nije naveo da je bilo ikakvih zapreka da takav zahtjev sâm podnese Ministarstvu.
37. S obzirom na zaključak da nema miješanja u apelantovo pravo iz člana 10. Evropske konvencije, nema ni mogućnosti da se ispituju pitanja koja se tiču opravdanosti miješanja.
38. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da su apelantovi navodi o kršenju njegovog prava iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije neosnovani.

VIII. Zaključak

39. Ustavni sud zaključuje da nema kršenja prava na pristup informacijama kao dijela prava na slobodu izražavanja iz člana II/3.h) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 10. Evropske konvencije kada je apelantu uskraćen pristup dijelu traženih informacija zato što je nadležni organ te informacije izuzeo od objavljivanja u skladu sa članom 6. tačka (v) ZOSPI, a takvo odbijanje, s obzirom na relevantne kriterije, ne predstavlja miješanje u apelantovo pravo iz člana 10. Evropske konvencije.
40. Na osnovu člana 59. st. (1) i (3) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.
41. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Zlatko M. Knežević