

Слободан приступ информацијама:
ставови и мишљења Повереника

Издавач
Повереник за информације од јавног значаја
и заштиту података о личности
Булевар краља Александра бр. 15, 11000 Београд
Тел.: + 381 11 3408 900
Факс: + 381 11 3343 379
Е-mail: office@poverenik.rs
www.poverenik.rs

За издавача
Родољуб Шабић

Уредник
Станојла Мандић

Лекџура, дизајн и њрелом
Службени гласник

Штамџа
Службени гласник

Тираж
600 примерака

ISBN 978-86-912589-9-3
Београд, 2014.

Повереник за информације
од јавног значаја и заштиту
података о личности

Слободан приступ
информацијама:
ставови и мишљења
Повереника

Садржај

Уводна реч	9
1. Захтев за слободан приступ информацијама	11
1.1. Форма захтева за слободан приступ информацијама и лице коме се захтев подноси	12
1.2. Покретање поступка за остваривање права за слободан приступ информацијама	13
2. Да ли је орган власти	15
2.1. Да ли је синдикат јавног предузећа орган јавне власти	16
2.2. Авио-служба владе није посебан орган јавне власти	17
3. Овлашћено лице	19
3.1. Обим и преношење овлашћења	20
4. Оправдани интерес јавности да зна	21
4.1. Заштита права пред Повереником и покретање прекршајног поступка	22
4.2. Странка у управном поступку и право на приступ информацијама	23
5. Да ли је информација од јавног значаја	25
5.1. Листинг гласања одборника као информација од јавног значаја	26
5.2. Заводни бројеви судских предмета као информација од јавног значаја	27
5.3. Доступност податка о статусу студената	28
5.4. Списак регистрованих пољопривредних газдинстава као информација од јавног значаја	30
6. Објављене/опште доступне информације	33
6.1. Обавеза поступања органа	34
6.2. Информације из базе података	34

7. Трошкови остваривања права на приступ информацијама	37
7.1. Уплата трошкова као услов остваривања права	38
7.2. Судска такса и остваривање права на приступ информацијама	39
8. Достављање информација тражиоцу	43
8.1. Начин достављања информација од јавног значаја тражиоцу	44
9. Обавеза израде документа по захтеву тражиоца	45
9.1. Мишљење органа као информација од јавног значаја	46
9.2. Израда новог документа	47
10. Злоупотреба права	49
10.1. Могућа злоупотреба добијених информација	50
10.2. Учесталост обраћања органу	50
10.3. Мотив подношења захтева	52
11. Нису окончани одговарајући поступци у вези с траженим документима	57
11.1. Влада није разматрала документ	58
11.2. Тражени документ није правоснажан	60
12. Повреда приватности	65
12.1. Подаци о зарадама и дневницама у јавном предузећу	66
12.2. Доступност информација о адреси становања министра	67
12.3. Имена уговорних страна	68
12.4. Обдукциони налаз умрлог	69
12.5. Подаци потребни за подношење приватне тужбе	71
12.6. Подаци о подносиоцу пријаве за насиље	73
12.7. Подаци о идентитету преминуле особе	74
12.8. Подаци о корисницима подстицајних средстава	76
12.9. Конкурсна документација	78
12.10. Статистички подаци	80
12.11. Подаци о судским поступцима, окривљенима и сл.	81
12.12. Анонимизација пресуда	83
13. Тајност документа/информације	87
13.1. Информације о броју прислушкиваних лица	88
13.2. Поверљивост информација из уговора и делимичан приступ документу	93
13.3. Објављивање поверљивих информација из уговора и штетне последице	98

14. Орган власти нема информације	103
14.1. Орган власти не обрађује и нема захтеване податке о личности	104
15. Подаци на веб презентацијама државних органа	105
15.1. Објављивање класификованих поверљивих информација и података о личности на веб презентацијама	106
15.2. Објављивање организационе шеме и података о запосленим јавним службеницима на веб презентацији органа	109

Уводна реч

Ово је трећи пут да објављујемо публикацију *Слободан приступ информацијама – извод из праксе Повереника*. Тиме на практичан начин потврђујемо опредељење да то и убудуће чинимо редовно, сваке године.

Кад је ова публикација објављивана први пут, 2012, између великог броја, више хиљада одлука Повереника, изабран је релативно мали број оних посебно карактеристичних које су изражавале ставове Повереника у односу на мање-више сва отворена правна питања и ситуације који су се у примени Закона о слободном приступу информацијама појављивали.

Наредне године, за разлику од претходне када се публикација заснивала искључиво на мериторним одлукама које је Повереник доносио у поступцима које је спроводио по жалбама, стављено је тежиште на ставове и мишљења садржане у другим актима којима је институција Повереника комуницирала с окружењем.

Ова, трећа публикација заснива се и на једном и на другом.

Веома сам задовољан због тога што су претходне две публикације привукле пажњу људи који, у органима власти на свим нивоима, примењују Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а још сам задовољнији што је публикација послужила као врло користан приручник грађанима, новинарима, медијима, свима онима који су, инсистирајући на остваривању свог права, давали допринос успостављању механизма контроле јавности над радом власти који је буквално неопходан друштву које жели да буде демократско.

Али да, без обзира на резултате, проблема у остваривању права на слободан приступ информацијама још увек има много, о чему, уз остало, говори константно велики број жалби које се подносе Поверенику, нужно је и даље наставити с напорима ради пуне афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

И ова публикација је део тих напора. И она ће, као и претходне публикације, верујем послужити основној сврси – бољем разумевању закона, мањем броју неспоразума на релацији власти–јавност, бољој информисаности јавности и смањењу великог броја жалби које се подносе Поверенику.

Родољуб Шабић, с. р.
Повереник за информације од јавног значаја
и заштиту података о личности

1. Захтев за слободан приступ информацијама

1.1. ФОРМА ЗАХТЕВА ЗА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА И ЛИЦЕ КОМЕ СЕ ЗАХТЕВ ПОДНОСИ

ПИТАЊА:

Да ли је за добијање информација од јавног значаја неопходно користити формулар захтева или се захтев може откуцати на празном папиру?

Да ли је захтев факултету неопходно упутити декану факултета или може било ком другом лицу на факултету које подносиоцу захтева може да дā тражену информацију?

У одговору Повереника се наводи следеће:

„У вези са Вашим првим питањем указујемо да је став Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да се формалности у вези са подношењем захтева сведу на минимум, што је у складу са међународним стандардима (Препорука Р (2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе).

Међутим, треба имати у виду да је поступак одлучивања по жалби тражиоца формалан поступак за који важе правила утврђена Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о општем управном поступку, те да је пожељно постојање писаног трага приликом подношења захтева, како се не би појавили проблеми доказивања предаје захтева, садржине и датума пријема у органу, у случају када орган то оспорава.

Имајући у виду наведено, за добијање информација од јавног значаја није потребно да захтев буде исписан на формулару, већ су формулари који се налазе на интернет презентацији Повереника информативног карактера јер је њихова сврха да олакшају остваривање права, а не да га условљавају.

Што се тиче Вашег другог питања, захтев је потребно упутити органу јавне власти, у складу са одредбама члана 15. ст. 1. и 7. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), који је одговоран за поступање по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја, а унутрашња организација органа јавне власти ствар је самог органа и не може утицати на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

Имајући у виду наведено, потребно је да захтев за приступ информацијама од јавног значаја поднесете факултету.

Користимо ову прилику да Вас упутимо на интернет презентацију Повереника: www.poverenik.rs, где можете пронаћи више информација о раду и начину остваривања и заштити права у надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.“

Бр. 011-00-00051/2014-02 од 30. ЈАНУАРА 2014.

1.2. ПОКРЕТАЊЕ ПОСТУПКА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Подношење захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја органу јавне власти јесте формални услов за жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради заштите права.

Захтев који се односи на доношење коначног решења о признавању права на старосну пензију и утврђивање висине старосне пензије, односно захтев за остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања, није захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја, па није било основа за покретање поступка за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја на основу таквог захтева.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Чланом 116. Закона о општем управном поступку прописано је да у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке, надлежни орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев.

Чланом 15. ст. 1. и 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да тражилац подноси писмени захтев органу власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, да захтев мора да садржи назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи.

Имајући у виду да је жалилац изјавио жалбу Поверенику због непоступања Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у Београду, по његовом захтеву у вези с доношењем коначног решења

о признавању права на старосну пензију и утврђивању висине старосне пензије, односно у вези с остваривањем права из пензијског и инвалидског осигурања по међународним споразумима, Повереник налази да се, у конкретном случају, не ради о захтеву за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, односно не ради се о захтеву за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, већ о остваривању права из надлежности Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у Београду.

Стога, у смислу цитиране одредбе члана 116. Закона о општем управном поступку, у конкретном случају није ни било основа за покретање и вођење поступка од стране Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање у Београду у вези с остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, па је жалба коју је жалилац изјавио Поверенику неоснована.

Број: 07-00-00154/2014-03 од 4. априла 2014.

2. Да ли је орган власти

2.1. ДА ЛИ ЈЕ СИНДИКАТ ЈАВНОГ ПРЕДУЗЕЋА ОРГАН ЈАВНЕ ВЛАСТИ

Синдикат јавног предузећа нема статус органа јавне власти у смислу члана 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па је жалба изјављена против синдиката због недобијања тражених информација, недопуштена.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Чланом 16. став 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може изјавити жалбу Поверенику, осим у случајевима утврђеним овим законом.

Чланом 3. наведеног закона прописано је да је орган власти, у смислу истог закона: државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.

Имајући у виду да је, у конкретном случају, захтев од 3. априла 2014. упућен Синдикату Јавног предузећа за стамбене услуге „Бор“ у Бору, а не органу власти, то је жалба коју је жалилац поднео Поверенику због недобијања тражених информација по наведеном захтеву недопуштена, јер предметни захтев није поднет органу власти. Ово стога што, у смислу цитиране одредбе члана 16. став 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тражилац може изјавити жалбу ако орган власти, супротно члану 16. став 1. истог закона, не одговори у прописаном року на захтев тражиоца, а у конкретном случају се не ради о органу власти у смислу цитиране одредбе члана 3. наведеног закона, већ о самосталној, независној организацији запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања и заштите својих интереса.

Повереник је због тога жалбу изјављену против синдиката одбацио као недопуштену.

Из закључка Повереника, број: 07-00-01485/2014-03 од 6. маја 2014.

2.2. АВИО-СЛУЖБА ВЛАДЕ НИЈЕ ПОСЕБАН ОРГАН ЈАВНЕ ВЛАСТИ

Жалба Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја против Авио-службе Владе Републике Србије, није допуштена.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Чланом 16. став 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може уложити жалбу Поверенику, осим у случајевима утврђеним овим законом.

Чланом 22. ст. 2. и 3. истог закона прописано је да се против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије (сада Врховног касационог суда), Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може изјавити жалба, већ се може покренути управни спор у складу са законом.

Имајући у виду да је, у конкретном случају, захтев за приступ информацијама од јавног значаја упућен Авио-служби Владе Републике Србије, која није посебан орган власти, односно, која је Уредбом о оснивању Авио-службе Владе („Службени гласник РС“, број 51/06) образована као служба Владе која обавља послове који се односе на пружање услуга превоза ваздухопловима за службене потребе Народне скупштине, председника Републике и Владе, као и за потребе трећих лица уз накнаду и по тржишним условима, то је жалба коју је жалилац поднео Поверенику недопуштена. Ово стога што према цитираним одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Влада Републике Србије спада у круг органа јавне власти против чијих решења се, као и у случају да исти орган на захтев не одговори у року, не може изјавити жалба Поверенику већ се може покренути управни спор пред Управним судом.

Из закључка Повереника број: 07-00-02340/2014-03 од 8. јула 2014.

3. Овлашћено лице

3.1. ОБИМ И ПРЕНОШЕЊЕ ОВЛАШЋЕЊА

ПИТАЊА:

Колика су овлашћења лица овлашћеног за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама?

Да ли руководицац органа власти може поступати по захтеву тражиоца у ситуацији када је за те послове овластио друго лице?

ОДГОВОР:

Могућност руководиоца органа као одговорног лица у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја да одреди једно лице или више службених лица (тзв. овлашћено лице) за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја, регулисано је чланом 38. овог закона.

Питање обима овлашћења овлашћеног лица није регулисано Законом, већ је то фактичко питање организационе природе и одговор на њега зависи од тога како је уређено самим актом о именовању тј. одређивању овлашћеног лица или општим актом органа јавне власти којим су утврђени послови и задаци овлашћеног лица.

Генерално, као код сваког пуномоћја, лице које даје пуномоћје, тј. властодавац не губи право да и сам предузима радње у поступку као и да мења или опозива дате изјаве пуномоћника, што се може применити и на ситуације када је руководицац органа јавне власти, као представник (законски заступник) органа, своје овлашћење за поступање пренео на овлашћено лице.

Број 011-00-00802/2013-02 од 25. НОВЕМБРА 2013.

4. **Оправдани интерес јавности да зна**

4.1. ЗАШТИТА ПРАВА ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ И ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА

ПИТАЊЕ:

Постоји ли оправдан интерес или се ради о злоупотреби права када тражилац није тражио заштиту права пред Повереником, а поднесе прекршајну пријаву због недобијања информација?

ОДГОВОР:

Висока школа струковних студија је од Повереника за информација од јавног значаја и заштиту података о личности затражила мишљење о томе да ли постоји оправдан интерес јавности да зна или је реч о злоупотреби права у случају када је тражилац информација исти захтев упутио на адресе двадесет шест високих школа струковних студија у Републици Србији, при чему није оставио ни контакт телефон ни када је, због недобијања одговора, поднео захтев за покретање прекршајног поступка против одговорног лица у школи, а да претходно није подносио жалбу Поверенику због непоступања школе по његовом захтеву.

Са становишта надлежности Повереника уређене Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник је указао на следеће:

Пре свега, остваривање права на приступ информацијама, као Уставом и међународним уговорима зајемчено људско право, није условљено интересом лица. На основу члана 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја сматра се да интерес јавности да зна постоји, осим ако орган власти не докаже супротно. Код остваривања права на приступ информацијама реч о интересу јавности, а не о интересу конкретног појединца који само у име јавности подноси захтев.

Према начину остваривања права прописаном Законом неспорно је да је орган јавне власти дужан да у законом прописаном року поступи по захтеву за приступ информацијама. Чланом 46. Закона прописане су прекршајна одговорност и новчана казна за одговорно лице у органу јавне власти. Непоступање по захтеву је прекршај према тачки 8. наведеног члана.

Поступање тражиоца због недобијања информације није у надлежности Повереника. Право је тражиоца да заштиту права остварују

у поступку пред Повереником подношењем жалбе, односно у спору пред Управним судом. Међутим, то није и обавеза лица. Стога одлука тражиоца да не поднесе жалбу Поверенику због недобијања информације, већ прекршајну пријаву преко пуномоћника против одговорног лица у органу јавне власти због непоступања истог поводом захтева за приступ информацијама није незаконита, иако би, у случају да је реч искључиво о намери остваривања имовинске користи могла бити у супротности с етичким ставовима неког лица.

У вези са сличним случајем Повереник се већ изјашњавао и указао на то да је ово поступање тражилаца и њихових пуномоћника последица неодговарајућег односа органа власти надлежног за вршење надзора над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – Министарства правде и државне управе. Наиме, надлежно министарство у протекле три године није подносило захтеве за покретање прекршајног поступка због неколико хиљада прекршаја, тачније незаконитог ускраћивања права на приступ информацијама, па је изостало и кажњавање одговорних лица. Повереник је Министарство, будући да сам нема надзорна овлашћења за покретање прекршајног поступка, обавештавао о случајевима повреде права. Последица оваквог поступања надзорног органа јесте застарелост прекршајног гоњења, али и, још важније, изостанак одговорности лица за кршење уставом зајемчених права и закона, па и охрабривање да то чине.

Бр. 011-00-00078/2014-02 од 7. ФЕБРУАРА 2014.

4.2. СТРАНКА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ПРАВО НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Општински орган управе је од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности затражило одговор на питање да ли је, у ситуацији у којој странка у управном поступку тражи да изврши увид или копију издате дозволе, орган власти дужан да јој то омогући.

У одговору Повереника наводи се, између осталог, следеће:

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја не може се ограничавати само зато што је тражилац информација странка у другом поступку пред истим органом, нити странка у улози тражиоца информација од јавног значаја може имати мање права од било

ког другог лица, јер је право на слободан приступ информацијама од јавног значаја зајемчено свакоме, под једнаким условима, према чл. 5. и 6. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

Подносиоцу захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја који је истовремено странка у другом поступку код истог органа, орган власти ће омогућити слободан приступ информацијама онда када се исте информације, односно документ може учинити доступним сваком другом лицу које би ту информацију затражило у име јавности, користећи право на приступ информацијама, дакле, онда када не постоје разлози из чл. 9. и 14. Закона да се ово право ускрати или ограничи.

Коришћење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја не искључује могућност остваривања и других права, по другим основима, која се чине сличним, а суштински се разликују, јер припадају само одређеном лицу или су у вези с одређеним статусом, у ком случају добијене информације припадају само том лицу, а не општој јавности.

Број: 011-00-00805/2013-02 од 22. НОВЕМБРА 2013.

5. Да ли је информација од јавног значаја

5.1. ЛИСТИНГ ГЛАСАЊА ОДБОРНИКА КАО ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Питање органа власти јесте да ли листинг о електронском гласању који садржи и информације о томе како су по појединим тачкама дневног реда гласали поједини одборници скупштине града, представља информацију од јавног значаја и да ли постоји законска обавеза скупштине града да те информације достави на захтев новинара. У прилог одбијању захтева наводе се начини на које се обезбеђује јавност рада скупштине, као и то да би достављање листинга гласања негативно утицало на независност одборника и њихову слободу воље.

У одговору Повереника наводи се, између осталог, следеће:

Листинг као документ с информацијама о електронском гласању у скупштини града представља информацију од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), у погледу које, према члану 4. Закона, постоји законска претпоставка о постојању оправданог интереса јавности да зна, све док орган власти који поступа по захтеву не докаже супротно. Из тога проистиче да Закон дозвољава органу власти да доказује да у конкретној ситуацији постоји неки други, такође легитиман интерес који се супротставља интересу јавности да зна и да је тај интерес претежнији, уз обавезу да донесе решење о одбијању захтева с разлозима такве одлуке.

Имајући у виду разлоге могућег ограничења права на слободан приступ информацијама прописане у чл. 9, 13. и 14. Закона, чије постојање не доводи аутоматски до ограничења права без претходног вагања супротстављених интереса у складу с чланом 8. Закона, Повереник је мишљења да би било веома тешко доказати да би остваривањем приступа информацијама из листинга гласања на седницама скупштине града био повређен неки од интереса који се штите наведеним ограничењима (национална безбедност, економски интереси, судска истрага, живот, здравље, сигурност, приватност и друго).

Како се конкретно ради о носиоцима јавних функција, аргументи о могућем утицају на независност одборника и њихову слободу воље не могу бити разлог могућег ограничења права с позивом на угрожавање приватности и других права личности, у смислу члана 14. Закона, с обзиром на то да у конкретној ситуацији има места примени изузетака прописаних у тачки 2. овог члана (ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши). Стога чињеница да би одборник због начина гласања могао бити прозиван не може бити разлог ускраћивања информације о томе како је гласао, јер вршење било

које јавне функције, односно обављање било ког јавног посла, подразумева и одређену одговорност која проистиче из деловања у име органа који представља, чиме је и праг приватности значајно нижи у односу на „обичне“ грађане.

У корист таквом ставу да листинзи о гласању одборника на седницама скупштине града треба да буду доступни јавности јесу чињенице да се ради о информацијама које су у вези с вршењем јавних односно политичких функција, да су седнице скупштине општине, односно града, по Закону о локалној самоуправи јавне, осим изузетних ситуација, да је неспоран интерес грађана да знају какве ставове њихови изабрани представници заузимају при одлучивању о питањима која су од њихове животне важности.

Чињенице које орган износи као аргумент против достављања листинга гласања новинарима да је обезбеђена јавност седница на други начин, такође нису Законом предвиђене као разлог могућег ограничења права на приступ информацијама. Примени члана 10. Закона, по коме орган власти не мора тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама ако су оне већ објављене и доступне у земљи или на интернету, било би могуће само у случају да су информације из листинга гласања и у време њиховог тражења лако доступне тражиоцу, односно да се налазе на интернету.

Бр. 011-00-00540/2013-02 од 13. августа 2013.

5.2. ЗАВОДНИ БРОЈЕВИ СУДСКИХ ПРЕДМЕТА КАО ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности затражен је, између осталог, одговор на питање да ли подаци о бројевима двадесет предмета (заведених) пре и након броја одређеног у захтеву, у којима поступа одређени државни службеник, имају карактер информације од јавног значаја.

У одговору Повереника, између осталог, наводи се следеће:

Све информације које настану у раду или у вези с радом органа власти и које су у његовом поседу, имају карактер информација од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) уколико су опредељене.

Имајући у виду да државни органи, односно органи локалне самоуправе примењују прописе о канцеларијском пословању који обавезују на завођење предмета у њиховом раду и вођење одређених

евиденција о кретању предмета, нема сумње да би информације о заводним бројевима одређене групе предмета у којима поступа одређени државни службеник требало да буду у поседу органа.

У случају евентуалне нејасноће или непрецизности захтева, начин поступања органа прописан је чланом 15. напред наведеног закона.

Број: 011-00-00805/2013-02 од 22. НОВЕМБРА 2013.

5.3. ДОСТУПНОСТ ПОДАТКА О СТАТУСУ СТУДЕНТА

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности примио је од Универзитета у Новом Саду захтев за мишљење да ли је статус студента податак о личности, као и да ли би достављање податка служби Универзитета представљало повреду прописа о заштити података о личности.

У захтеву је наведено да, на основу члана 88. став 4. Закона о високом образовању, студент који се финансира из буџета може у том статусу да има уписан само један студијски програм на истом нивоу студија. У прилогу захтева достављен је допис Покрајинског секретаријата за науку и технолошки развој (веза бр. 114-612-271/2012-01 од 19. новембра 2012) у којем је садржан став покрајинског секретара да сагласно наведеној законској одредби студент који је користио право да се финансира из буџета на једном студијском програму не може у том статусу бити уписан на други студијски програм истог нивоа студија, на истој или другој високошколској установи.

Према захтеву, Универзитет у Новом Саду доставио је дана 8. новембра 2013. допис Филозофском факултету у Новим Саду којим су тражени подаци о личности одређених лица. Факултет је одбио да достави податке наводећи да би достављање података из евиденције коју факултет води (матична књига студената, евиденција о издатим дипломама и додацима диплома, записници о полагању испита) подразумевало непоштовање члана 48. Закона о високом образовању, као и члана 180. Статута Универзитета у Новом Саду.

Чланом 48. Закона о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05 и 100/07 – аутентично тумачење, 97/08, 44/10, 93/12 и 89/13) уређена је интегративна функција универзитета и других самосталних високошколских установа. Чланом 180. Статута Универзитета у Новом Саду Ради прописано је да заштита података из евиденција утврђених ставом 1. овог члана, чија је тајност загарантована, приступ и увид забрањени су свим лицима која немају за то писано овлашћење

студента или овлашћеног лица, осим у случају збирног приказивања података који су садржани у статистичким обрасцима и прослеђују се овлашћеним органима на даљу обраду или се достављају на захтев оснивача.

Статус студента уређен је чланом 82. став 6. Закона о високом образовању, према којем се студент уписује у статусу студента који се финансира из буџета или студента који се сâм финансира.

Законом о слободном приступу информација од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) и Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/10 – одлука УС и 107/12) прописана је надлежност Повереника. С тог становишта Повереник је указао на следеће:

Пре свега, Повереник нема овлашћења да као надзорни и другостепени орган у области заштите података о личности и остваривања права на заштиту података о личности, и као другостепени орган у поступцима остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја даје инструкцију за поступање у конкретном поступку или предмету другом органу власти, односно руковоацу података с обзиром на то да би на тај начин могао да прејудуцира своју одлуку у случају покретања поступка пред Повереником као другостепеним органом.

Стога Повереник даје начелан став у погледу захтева Универзитета који се односи на карактер податка о статусу студента и могућности приступа податку.

Наиме, податак о статусу јасно одређеног студента, односно лица, јесте податак о личности у смислу члана 3. став 1. тачка 1. Закона о заштити података о личности.

Приступ податку о статусу студената, као и приступ ма којем другом податку о личности условљен је постојањем основа за приступ. Обрада података о личности, а самим тим и увид у податке као једна од радњи обраде података према члану 3. став 1. тачка 3. Закона мора да буде законита. Законитост обраде подразумева да је основ за обраду података о личности прописан у закону или да је лице дало пристанак за обраду. Уколико је основ обраде података о личности закон, њиме се дефинише и сврха обраде. Пристанак лица као основ за обраду података о личности мора испуњавати форму прописану законом. Истовремено, пристанак лица на обраду података о личности као основ за обраду података треба тумачити рестриктивно увек када је у питању однос између физичког лица и државног органа. Изузетно, Закон о заштити података о личности прописује када орган власти може да обрађује податке без пристанка лица, који се увек тумачи рестриктивно (члан 13).

У конкретном случају, поред одредаба Закона о заштити података о личности и одређења података као података о личности у смислу цитираних законских одредаба, треба узети у обзир и чињеницу да је реч о информацији којом располаже орган јавне власти, односно која је настала у раду или у вези с радом органа јавне власти. Стога је овај податак о личности истовремено и информација од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ово посебно, јер се информација о статусу студента у смислу члана 82. став 6. Закона о високом образовању, а које се односи на информацију да ли се неко лице уписује у статусу студента који се финансира из буџета односи на располагање јавним новцем, а за коју се претпоставља да постоји оправдан интерес јавности да зна у складу с чланом 4. Закона.

С тим у вези, орган јавне власти треба да процени које од ова два основна људска права има претежнији значај у конкретном случају.

Повереник овом приликом не улази у оцену садржине одредбе члана 180. став 2. Статута Универзитета у Новом Саду. Међутим, истиче да је чланом 42. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 98/06) зајемчена заштита података о личности. Ставом 2. истог члана одређено је да се прикупљање, држање, обрада и коришћење података о личности уређују законом. Одлуком Уставног суда Србије са седнице од 30. маја 2012, објављеном у „Службеном гласнику РС“, број 68/12 од 18. јула 2012, потврђено је да подзаконски акти не могу бити правни основ за обраду података о личности.

На крају, Повереник још једном истиче да нема надлежност да даје инструкције за поступање неком органу јавне власти, односно руковаоцу података у конкретном случају.

БР. 011-00-00806/2013-02 од 13. ДЕЦЕМБАР 2013.

5.4. СПИСАК РЕГИСТРОВАНИХ ПОЉОПРИВРЕДНИХ ГАЗДИНСТАВА КАО ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Министарство се обратило Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности с молбом за мишљење о начину поступања по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, којим се тражи списак носилаца, односно чланова регистрованих некомерцијалних пољопривредних газдинстава на територији Републике Србије, који су остварили право на коришћење средстава

подршке на основу Уредбе о коришћењу средстава подршке некомерцијалним пољопривредним газдинствима, будући да се подаци из Регистра користе у циљу спровођења мера за подстицање развоја пољопривредне производње, као и за потребе вођења аналитике и статистике у министарству надлежном за послове пољопривреде и не могу се користити у друге сврхе. Наводи да Регистар, поред осталих података садржи и податке о носиоцима пољопривредних газдинстава и то: презиме и име (назив предузећа), матични број, датум рођења, место рођења, држава рођења, пол, улица и кућни број, место, општина/град, телефон, факс, имејл, назив банке, текући рачун. Регистар садржи и податке о члановима пољопривредног газдинства, и то: ЈМБГ, презиме и име, датум рођења, место рођења, држава рођења, пол и радна активност.

Питање министарства је да ли би достављање наведених података о личности угрожавало право на приватност и углед, односно неко друго право на које се тражена информација односи.

У одговору Повереника указује се, између осталог, на следеће:

Када је реч о информацијама од јавног значаја које су уједно и подаци о личности, разлоге за удовољавање захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно могуће делимично или потпуно ускраћивање права на приступ информацијама треба ценити у складу с чланом 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Другим речима, орган јавне власти треба да цени да ли су у конкретном случају испуњени услови за примену изузетака из члана 14. тач. 1–3. Закона, и ако оцени да јесу, информације ће учинити доступним тражиоцу и обрнуто.

Начелно, кад год су у питању информације које се односе на трошење буџетских средстава или располагање јавним средствима, постоји нарочито оправдан интерес јавности да зна, односно грађана као пореских обвезника да знају како се располаже тим средствима. С обзиром на то да се у конкретном случају ради о исплатама средстава подршке у новчаном износу, из републичког буџета, некомерцијалним пољопривредним газдинствима, јасно је да постоји појачан интерес јавности да зна како се троше та средства, укључујући и имена и презимена лица који су носиоци пољопривредног газдинства, односно корисници средстава. У том смислу орган јавне власти тешко да би могао да докаже да је право на приватност ових лица јачи и претежнији интерес од интереса јавности да зна, будући да су овакве појаве, односно догађаји обухваћени изузетком од права на приватност прописаног чланом 14. став 1. тачка 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Међутим, имајући у виду да Регистар извесно садржи и податке о личности у погледу којих јавност нема интерес да их зна (нпр. адресни подаци, ЈМБГ, број телефона, имејл и сл.), то је неопходно приликом омогућавања приступа тим документима да се, у складу с чланом 12. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, заштите и учине недоступним они подаци о носиоцима и члановима пољопривредног газдинства којима би се могла повредити приватност лица на које се подаци односе у мери већој од оне која је неопходна да би се остварило право јавности да зна. Дакле, приликом одлучивања о томе који ће се подаци о личности учинити доступним у поступку остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја потребно је поштовати начело сразмерности, које је једно од основних начела у области обраде података о личности, прописано одредбама члана 8. тач 6. и 7. Закона о заштити података о личности.

Број: 011-00-00380/2014-02 од 29. априла 2014.

6. Објављене/опште доступне информације

6.1. ОБАВЕЗА ПОСТУПАЊА ОРГАНА

Да ли је у случају када су информације објављене, орган власти ослобођен поступања?

Одредбама члана 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) прописан је начин поступања органа власти по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја у случају када су тражене информације већ доступне јавности. Према овим одредбама, **када су тражене информације већ објављене и доступне на интернету, орган власти није у потпуности ослобођен поступања по захтеву, већ је прописана његова обавеза да тражиоца обавести о томе и означи тзв. носач информације, тј. интернет адресу на којој се информације налазе.**

Орган власти се може позвати на цитирани члан 10. Закона уколико објављене информације одговарају траженим, тј. уколико верзија документа који је објављен и доступан на сајту органа одговара оној која се тражи.

Одредба члана 10. Закона не искључује могућност органа да тражиоцу, уз обавештење о интернет адреси на којој је документ доступан, достави штампани примерак документа уколико процени да тражилац нема могућности приступа интернету. Напротив, то се препоручује, у складу са Препоруком Р (2002) 2 Комитета министара државама чланицама о увиду у службене документе.

Бр. 011-00-00828/2013-02 од 2. ДЕЦЕМБРА 2013. и
бр. 07-00-00643/2014-03 од 4. МАРТА 2014.

6.2. ИНФОРМАЦИЈЕ ИЗ БАЗЕ ПОДАТАКА

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, одбио је жалбу новинара изјављену против решења Агенције за привредне регистре бр. 10-9-172/13 од 15. октобра 2013, којим је одбијен његов захтев да му се, мејлом или на CD-у поштом, доставе копије свих база података које Агенција поседује, а које се односе на физичка и правна лица која су регистрована за стицање добити или као непрофитне организације, и то копије база у електронској претраживој форми.

Аргументи Агенције за одбијање захтева, између осталог, били су: да је Агенција у складу Законом о поступку регистрације у Агенцији

за привредне регистре обезбедила јавност и доступност регистрованих података и докумената преко интернет стране Агенције и непосредног увида у регистре, те да, у складу с чланом 10. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није дужна да жалиоцу достави тражене податке. Осим тога, Агенција је истакла да предмет захтева жалиоца и нису информације од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама, јер су му оне доступне као и свим другим лицима, већ право да располаже базама података Агенције, уз стварање могућности да по свом нахођењу дефинише кључ претраге. Агенција се позвала и на члан 13. истог закона, због прекомерности захтева.

Између осталог, аргументи жалиоца против одлуке Агенције су: да није спорно да је Агенција омогућила приступ својој бази података тако што су подаци објављени на њеном сајту, али приступ подацима није потпун с обзиром на то да је претрага компанија могућа по називу компаније и њеном матичном броју, али не и по имену власника или директора компаније и сл., због чега се Агенција не може позивати на члан 10. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Жалилац је истакао и да се Агенција не може позивати ни на члан 13. Закона, с обзиром на то да би се копирањем база података на хард-диск избегло претерано ангажовање радника Агенције ради поступања по његовом захтеву.

Повереник је решењем бр. 07-00-03459/2013-03 од 14. јануара 2014. одбио жалбу новинара заузевши следећи став:

Одлука Агенције да се одбије захтев жалиоца правилна је с обзиром на стриктну одредбу члана 10. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, по којој орган власти нема обавезу да жалиоцу достави оне информације које су објављене и доступне на интернету, а неспорно је да су информације које су предмет захтева жалиоца већ опште доступне јавности на интернет страници Агенције. Осим тога, жалилац заправо и не спори доступност информација које представљају садржај база података Агенције, већ начин њиховог претраживања ради омогућавања посебног облика њиховог сортирања.

Полазећи од суштине права утврђеног чланом 5. Закона да се тражиоцу омогући приступ захтевом опредељених информација, као и члана 10. Закона, по оцени Повереника, Агенција у конкретном случају није имала формалну обавезу, односно није била дужна да жалиоцу омогући приступ својим базама података на начин како је жалилац захтевао, достављањем копија база података с информацијама о регистрованим субјектима у електронској претраживој форми, како би жалилац могао да врши њихово претраживање у складу са својим потребама.

При томе, без утицаја је на другачију одлуку Повереника у овом случају навод жалбе да је претрага података објављених на сајту Агенције могућа по називу компаније и њеном матичном броју, а не и по имену власника или директора компаније и сл. Ово из разлога што се овај навод у суштини односи на сам начин рада и квалитет услуга које Агенција пружа корисницима, а који су уређени Законом о Агенцији за привредне регистре и Законом о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре.

Оваквом одлуком Повереника никако се не оспорава интерес јавности да се претраге података тј. информација из регистара Агенције унапреде како би се на проактивној основи учиниле још доступнијим грађанима, по већем броју критеријума. Ово нарочито стога што се тиме олакшава прибављање информација за потребе истраживања чији је општи друштвени, односно јавни интерес неспоран.

У том смислу, овај случај, независно од одлуке Повереника по жалби, треба да послужи као позив Агенцији да размотри питање унапређења система постојећих база података. На то упућују и одредбе члана 12в Закона о Агенцији за привредне регистре којима је уређен однос Агенције с корисницима, као и право корисника да дају своја мишљења, примедбе и предлоге везане за рад Агенције и поступак по истима.

Код овакве одлуке Повереника аргументи Агенције да се у конкретном случају захтева превелики број информација, те да захтев треба одбити и по том основу, тј. на основу члана 13. Закона, нису од значаја, а осим тога нису ни основани, с обзиром на то да се ради о информацијама у електронском облику.

Број: 07-00-03459/2013-03 од 14. ЈАНУАРА 2014.

7. Трошкови остваривања права на приступ информацијама

7.1. УПЛАТА ТРОШКОВА КАО УСЛОВ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА

Тражилац је изјавио жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности због повреде права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. У жалби је, између осталог, навео да му орган власти, тј. суд, приступ информацијама условљава уплатом трошкова копирања докумената у износу који превазилази износ нужних трошкова, односно плаћањем судске таксе.

Став Повереника поводом конкретног случаја је следећи:

Орган власти не може условљавати приступ информацијама од јавног значаја плаћањем накнаде, осим у случају када висина нужних трошкова за издавање копија докумената на којима се налазе информације од јавног значаја прелази износ од 500,00 динара, у ком случају је тражилац информације дужан да пре издавања информације положи депозит у износу од 50% од износа нужних трошкова.

Такође, орган власти, тј. суд, у поступку који води по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, приступ информацијама не може условљавати плаћањем судске таксе по одредбама Закона о судским таксама, који се у овом поступку не примењује.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Чланом 17. ст. 1. и 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) прописано је да је увид у документ бесплатан, а да се копија документа који садржи тражене информације издаје уз обавезу тражиоца да плати накнаду нужних трошкова израде копије, а у случају упућивања и трошкове упућивања. Према ставу 3. овог члана Влада прописује трошковник на основу којег органи обрачунавају наведене трошкове.

Уредбом о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Службени гласник РС“, број 8/06), у Трошковнику којим се утврђује висина нужних трошкова за издавање копија докумената на којима се налазе информације од јавног значаја, прописано је да уколико висина ових нужних трошкова прелази износ од 500,00 динара, тражилац информације дужан је да пре издавања информације положи депозит у износу од 50% од износа нужних трошкова према Трошковнику.

Чланом 16. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да је орган власти дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа. Ставом 5. истог члана прописано је да ће орган власти, заједно с обавештењем о стављању на увид документа с траженом информацијом, односно о издавању копије документа, тражиоцу саопштити, између осталог, износ нужних трошкова израде копије документа.

Из наведених одредаба произилази да орган власти, заједно с копијом траженог документа доставља тражиоцу и налог за плаћање накнаде у складу с Уредбом о висини накнаде нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја и Трошковником којим се утврђује висина нужних трошкова, а који је саставни део ове уредбе. Дакле, орган власти не може условљавати приступ информацијама од јавног значаја плаћањем накнаде, осим у случају када висина нужних трошкова за издавање копија докумената на којима се налазе информације од јавног значаја прелази износ од 500,00 динара, када је тражилац информације дужан да пре издавања информације положи депозит у износу од 50% од износа утврђених нужних трошкова. Такође, у смислу цитираних одредби члана 17. Закона, орган власти не може у поступку за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја који се води по Закону о слободном приступу информација од јавног значаја, приступ информацијама условљавати обавезом тражиоца да плати судске таксе према одредбама Закона о судским таксама, који се у овом поступку не примењује.

Бр. 07-00-02515/2010-03 од 30. маја 2012.

7.2. СУДСКА ТАКСА И ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА

Суд је од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности актом број VIII Су. 42-36/13 од 5. августа 2013. затражио појашњења у вези с применом одредаба о злоупотреби права из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Као разлог, суд је навео то што је у кратком временском периоду примио велики број захтева за приступ информацијама од физич-

ких лица којима се, како је наведено, тражи издавање преписа великог броја судских докумената и њихово достављање поштом, у ком случају се примењује Уредба Владе о трошковима поступка, упркос чињеници да „у редовној процедури“ прописаној Судским пословником, како наводи суд, заинтересована лица могу поднети захтеве за издавање преписа одређених судских докумената, за шта су прописане одговарајуће судске таксе и упркос томе да се тражиоци нису претходно обратили „редовним путем“ надлежном суду. Суд указује да се тиме умањују приходи суда по основу судских такси, да се тиме крше одредбе Судског пословника и Закона о судским таксама, изнесећи став да Уредба не може бити „изнад“ Судског пословника и Закона о судским таксама.

У захтеву којим тражи мишљење Повереника, суд износи свој став да нема места захтевима за приступ информацијама ако се физичко лице обрати суду за добијање преписа одређеног документа или пак друге информације „у оквиру редовне процедуре из надлежности суда и суд о томе поступи“.

У вези с тим, Повереник је доставио суду одговор следеће садржине:

„Најпре, право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, према члану 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) обухвата право тражиоца да буде обавештен да ли орган власти уопште располаже траженом информацијом, право да изврши увид у документ који садржи тражену информацију, затим право да му се сачини копија тог документа и право да му се копија документа упути на назначену адресу. Из тога проистиче да право на приступ информацијама од јавног значаја не подразумева право тражиоца да добије препис документа.

Остваривање права странака или других заинтересованих лица на приступ информацијама из судских списа по другом основу тј. у складу с прописима који уређују рад судских органа и судски поступак, не искључује њихово право на слободан приступ информацијама од јавног значаја које је зајемчено свакоме, под једнаким условима, у складу с чланом 51. став 2. Устава Републике Србије и чл. 5. и 6. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Сама чињеница да се тражилац информације, који истовремено има или је имао статус странке у судском поступку, определио да приступ информацијама из судских списа остварује у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и према Трошковнику из Уредбе Владе о трошковима остваривања овог права, а не према Судском пословнику, уз примену судских такси, не може

бити разлог за ускраћивање информација с позивом на злоупотребу права из члана 13. овог закона.

Одредба члана 13. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја тумачи се крајње рестриктивно и односи се само на ситуације када је захтев очигледно неразуман, када би поступање по захтеву представљало недопуштено велико оптерећење органа, не-сразмерно интересу јавности да зна, при чему је орган власти претходно уложио додатне напоре да тражиоцу удовољи у захтеву у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа или у ситуацији када се захтев понавља за већ добијеним или доступним информацијама, што је у случају жалбе, односно управног спора, орган власти дужан и да докаже.

У поступку по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја орган власти, односно суд, може доказивати да је тражиоцу већ учинио доступним тражене информације, под условом да се ради о садржински истоветном захтеву. То не значи да се суд може позивати на овај разлог за одбијање захтева тражиоца којим се захтевају копије докумената, у ситуацији када је претходно омогућио тражиоцу само разгледање списка односно увид у документа, јер се ради о садржински различитим правима.

Питање о последицама примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја на приходе судова по основу наплате судских такси, није ствар којом Повереник може да се бави, јер је његова улога да штити остваривање права грађана и других лица на слободан приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом. Неспорно је да се ради о фактичком проблему који захтева одговарајућа нормативна или практична финансијска решења, те би министарство надлежно за послове правосуђа и управе као и за надзор над применом овог закона било пре свих позвано за његово решавање. Повереник већ неколико година у својим извештајима Народној скупштини указује на овај проблем, али су, нажалост, одговарајуће реакције извршне власти и неопходни ефекти изостали.“

Бр. 011-00-00528/2013-03 од 9. августа 2013.

8. Достављање информација тражиоцу

8.1. НАЧИН ДОСТАВЉАЊА ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА ТРАЖИОЦУ

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности примио је захтев за мишљење органа јавне власти у погледу примене Закона о општем управном поступку у вези с остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и начином достављања тражених информација у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Захтев за мишљење односи се на ситуацију да је тражилац информације од органа јавне власти захтевао да му се информација достави поштом, електронском поштом или на неки други начин и, с тим у вези, да ли би орган јавне власти учинио повреду Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја уколико би тражену информацију доставио на начин предвиђен чл. 76. и 77. Закона о општем управном поступку (преко курирске службе – личним достављањем или остављањем, односно прибијањем обавештења на врата тражиоца информације).

С тим у вези, Повереник је указао да се на основу члана 21. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја на поступак пред органом власти примењују одредбе закона којима се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање првостепеног органа, осим ако је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја другачије одређено. Будући да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја не уређује достављање писмена, већ само то да тражилац одређује како ће остварити право на приступ – тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упуту поштом, факсом, електронском поштом или на други начин – а имајући у виду да је у датом случају тражилац навео неколико начина и тиме оставио органу јавне власти избор начина остваривања права, то се супсидијарно примењују одредбе Закона о општем управном поступку, а давање мишљења о примени овог закона није у надлежности Повереника.

Бр. 011-00-00179/2014-02 од 4. МАРТА 2014.

9. Обавеза израде документа по захтеву тражиоца

9.1. МИШЉЕЊЕ ОРГАНА КАО ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

ПИТАЊЕ:

Постоји ли обавеза органа да сачини мишљење о примени прописа по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја?

ОДГОВОР:

По Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја орган власти нема формалну обавезу да припреми мишљење у вези с применом прописа из свог делокруга да би га доставио тражиоцу.

Уколико орган власти располаже документима с раније изданим мишљењима по истом питању, дужан је да копију достави тражиоцу.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Имајући у виду садржину поднетог захтева, Повереник налази да се, у конкретном случају, не ради о информацији од јавног значаја у смислу цитиране одредбе члана 2. став 1. Закона о слободном приступу информацији од јавног значаја која би могла бити садржана у службеној документацији органа власти, већ о тражењу мишљења у вези с применом одређеног прописа, које мишљење би тек требало сачинити с обзиром на то да се орган власти изјаснио да такво мишљење није садржано ни у једном документу који је у његовом поседу.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја није прописана обавеза органа да дају одговоре на питања, објашњења, образложења, коментаре, мишљења и сл., па како се у конкретном случају тражи мишљење о примени подзаконског акта, а не приступ одређеним информацијама којима располаже орган јавне власти, то Повереник налази да је правилно поступио првостепени орган када је ожалбеном одлуком одбио захтев жалиоца, те да је жалба неоснована.

Бр. 07-00-03167/2012-03 од 3. јула 2014.

9.2. ИЗРАДА НОВОГ ДОКУМЕНТА

Да ли је школа као орган власти дужна да сачини документ под називом из захтева тражиоца информација?

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја Републике Србије односи се на одређене информације, тј. оне информације које су садржане у постојећим документима којима орган јавне власти, тј. школа располаже, при чему информације не морају бити садржане у једном документу и под одређеним називом, како га је означио тражилац информација.

Формално, школа не би, према овом закону, имала обавезу да врши некакве анализе, упоредне прегледе и слично, или да сачињава одређене извештаје само зато да би поступила по захтеву тражиоца, али јесте у обавези да све расположиве информације које су предмет захтева учини доступним тражиоцу, без обзира на то што не постоје у форми документа под траженим називом.

Треба имати у виду да је обавеза органа власти да максимално сарађује с тражиоцем и помогне му у остваривању права. То проистиче из члана 15. Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, а и Препоруке Р (2002) 2 Комитета министара Савета Европе, о увиду у службене документе: www.poverenik.org.rs/sr/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti/150-preporuka-r-2002-2.html.

Бр. 011-00-00309/2013-03 од 24. априла 2013.

10. Злоупотреба права

10.1. МОГУЋА ЗЛОУПОТРЕБА ДОБИЈЕНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Сама претпоставка органа о могућој злоупотреби добијених информација не представља разлог за ограничење права према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

У одлуци коју је Повереник донео по жалби због ускраћивања права на слободан приступ информацијама из уговора о делу, повременим и привременим пословима и пословној сарадњи, које је орган власти закључио с другим лицима, изражен је следећи став поводом могуће злоупотребе прибављених информација:

Повереник није могао прихватити као ваљан разлог одбијања захтева за слободан приступ информацијама навод органа да би се добијене информације могле презентовати јавности на погрешан начин и да би то нанело штету његовом раду и угледу, из разлога што свако даље коришћење или „прерада“ добијене информације у друге сврхе осим у сврху права јавности да зна, подразумева и одговорност лица за штету која би, злоупотребом добијених информација, могла бити нанета органу власти. Сама претпоставка органа о могућој злоупотреби информација не представља разлог за ограничење права према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Број: 07-00-00566/2013-03 од 28. МАРТА 2014.

10.2. УЧЕСТАЛОСТ ОБРАЋАЊА ОРГАНУ

Учесталост обраћања органу власти сама по себи не представља злоупотребу права, осим уколико су захтеви очигледно неразумни, превише неодређени или налажу несразмерно велике напоре за проналажење тражених информација или обухватају превише широку област или се понављају истоветни захтеви којима се ремети нормалан рад органа.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Орган власти обратио се Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности поднеском бр. 130-037-43/2014-02 од 10. марта 2014. за мишљење о могућности органа да се

позове на злоупотребу права, а поводом конкретног захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја удружења грађана, којим се захтева извештај с пратећом документацијом о наменском коришћењу буџетских средстава које је тај орган пренео на рачун два јавна предузећа, имајући у виду да се подносилац захтева учестало обраћа, да је у 2013. поднео 48 захтева, а у 2014. већ 14 захтева, да је неколико запослених стално ангажовано на поступању по његовим захтевима као и да није познато да председник тог удружења употребава добијене информације.

У вези с тим, Повереник је доставио следеће обавештење органу власти:

„Као што и наводите у писму да вам је познато, Повереник заузима став о правилности одлуке, односно поступања првостепеног органа у поступку по жалби за конкретан случај, на основу релевантних чињеница и околности, а нарочито доказа које првостепени орган презентира, што ће учинити и у овом случају уколико до жалбе дође. Због тога, да не бисмо прејудиицирали одлуку по евентуалној жалби за случај који наводите у захтеву, изнећемо само начелан став поводом института злоупотребе права на приступ информацијама.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) предвиђа неколико изузетака од права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и ниједан од тих изузетака, укључујући злоупотребу права, није апсолутне природе, већ се захтева процена претежности интереса у складу с чланом 8. овог закона. У складу с чланом 16. став 10. овог закона, легитимно је право првостепеног органа да донесе решење о одбијању захтева за приступ информацијама с образложењем такве одлуке и поуком о правном леку када утврди да за то постоје законски услови. У вези са злоупотребом права, Повереник указује на следеће:

Институт злоупотребе права из члана 13. Закона се тумачи веома рестриктивно. Злоупотреба права се односи на ситуације када је захтев неопредељен и очигледно неразуман, па би поступање по захтеву представљало велико недопуштено оптерећење органа, несразмерно интересу јавности да зна, при чему орган власти поводом захтева улаже додатне напоре да тражиоцу удовољи у захтеву у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа или у ситуацији када се захтев понавља за већ добијеним или доступним информацијама, што је у случају жалбе, односно управног спора, орган дужан и да докаже.

Сам обим тражених информација није довољан разлог да се тражење информација квалификује злоупотребом, а нарочито када

документи постоје у електронском облику и када се ради о информацијама које се односе на исплате буџетског новца и располагање јавним средствима. Учесталост обраћања, такође, сама по себи не представља злоупотребу права, осим уколико су захтеви очигледно неразумни, превише неодређени или налажу несразмерно велике напоре за проналажење тражених информација или обухватају превише широку област или се понављају истоветни захтеви којима се ремети нормалан рад органа.

Овакав став проистиче и из међународних докумената и прихваћених стандарда у области слободног приступа информацијама, односно службеним документима, а и самог концепта српског Закона о приступу информацијама по коме је право на слободан приступ информацијама од јавног значаја правило, а ограничење изузетак, при чему је терет доказивања на органу власти који поступа по захтеву.

Повереник такође указује да велики број захтева за приступ информацијама једном органу јавне власти генерално указује на потребу активније улоге органа да што више информација из свог рада објављује на својој интернет презентацији и без појединачних захтева.“

Број: 011-00-00264/2014-02 од 17. МАРТА 2014.

10.3. МОТИВ ПОДНОШЕЊА ЗАХТЕВА

ПИТАЊЕ:

Да ли тражилац злоупотребава право на слободан приступ информацијама ако, као оштећени, поднесе захтев за покретање прекршајног поступка због непоступања органа по захтеву за приступ информацијама, а да претходно није изјављивао жалбу Поверенику?

ОДГОВОР:

Повереник је примио заједнички поднесак неколико образовних установа, означен као Информација о злоупотреби права на приступ информацијама од јавног значаја у коме се говори о случају да је организација РЦС, односно њен директор, у 2013. подносио захтеве разним научнообразовним институцијама, да је највећи број установа пропустио да достави тражене податке, због чега је подносилац захтева, без претходног обраћања Поверенику, покренуо прекршајне поступке

у својству оштећеног, да су у процесуираним случајевима досуђивани високи трошкови поступка те да се, с обзиром на број поступака који се води, закључује да циљ подносиоца захтева није прибављање информација, већ стицање добити и реализација сопственог пројекта, а не интерес јавности. Указује се, између осталог, да наведени случај представља злоупотребу права и води компромитовању Закона о слободном приступу информацијама, да је мотив тражиоца да кажњавањем и прекршајним пријавама натера установе да мимо своје воље постану „сарадници и истраживачи“ на његовом пројекту. Тражи се да Повереник предузме мере за заштиту не само у интересу потписника информације већ и очувања овог института као значајне тековине друштвеног и јавног живота.

Повереник је подносиоцима информације доставио следећи одговор:

„Ценећи као и увек мишљење стручне јавности, са пажњом сам размотрио све ваше наводе и у вези с тим желим да вас обавестим о следећем:

О захтевима РЦС нека сазнања сам најпре добио посредством друштвених мрежа, а затим сам крајем прошле године и службено о томе обавештен од Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице, коме сам одговорио дописом бр. 011-00-00913/2013-03 од 27. децембра 2013. и изнео свој став о томе. Дана 10. марта 2014. добио сам писмо од господина Катића, испред РЦС, у коме се даје фактографски приказ њихових захтева, органа којима су се обраћали и исхода поступака. Копију тог писма вам достављам у прилогу ради потпунијег сагледавања случаја.

Иначе, Повереник као другостепени орган није решавао ниједну жалбу РЦС нити господина Катића, због повреде права на слободан приступ информацијама и одбијања захтева с позивом на злоупотребу права, у којим поступцима бих могао да изразим свој став у односу на конкретне ситуације и чињенице о могућој злоупотреби права из члана 13. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Ипак, оно што је неспорно, независно од тога, јесу следеће чињенице:

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, не дозвољава тзв. ћутање администрације или игнорисање захтева за слободан приступ информацијама, ма о каквом захтеву да је реч, па чак и у ситуацији када орган не располаже траженим информацијама. По захтеву који је јасно дефинисан, орган власти мора поступити на један од законом предвиђених начина – да тражиоца обавести да ли уопште има тражену/е информацију/е, при чему нема формалну, законску обавезу да израђује додатне анализе, извештаје и слична

документа према задатим питањима и критеријумима, већ да расположиве информације достави тражиоцу. У случају да постоје разлози да се захтев одбије, такође је прописан начин поступања органа, тј. обавеза да донесе решење, образложи свој став и презентује одговарајуће доказе. И у ситуацији када је захтев нејасан, прописан је начин поступања.

Све информације које настану у раду или у вези с радом факултета, односно органа власти јесу информације од јавног значаја због чињенице да су проистекле у вршењу власти и у односу на њих постоји законска претпоставка о постојању оправданог интереса јавности да зна. Терет доказивања је на органу власти који тврди супротно и који на штету права јавности да зна жели да заштити други легитимни интерес који мора бити преовлађујући. Тај други интерес, дакле, посматра се у односу на интерес јавности да се информације учине општедоступним, а не у односу на интерес и мотиве тражиоца.

Постојећа законска решења не условљавају тражиоца информације да пре подношења захтева за покретање прекршајног поступка у својству оштећеног изјави жалбу Поверенику, што не искључује могућност поступајућег суда да по потреби затражи и мишљење Повереника.

Из свега наведеног проистиче мој став о коме сам јавно говорио да чак и да је била идеја да се подношењем захтева за приступ информацијама заправо жели остварити имовинска корист у вези с вођењем прекршајног поступка због непоступања органа по захтеву, она није противправна, без обзира на то да ли је то етички или није. Она је, очигледно, последица делом неодговарајућег односа органа власти надлежног за вршење надзора над применом наведеног закона, а тиме и за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, јер тај орган, тј. Министарство правде и државне управе, у протекле три године није поднео ниједан захтев за покретање прекршајног поступка и поред чињенице да су почињене на хиљаде прекршаја, од којих неколико стотина најфлагрантнијих, о чему га редовно обавештава служба Повереника, будући да Повереник нема надзорна овлашћења за подношење захтева. Логична последица тога јесте застарелост прекршаја, изостанак било какве одговорности и охрабривање органа да крше закон.

Уколико је намера вашег обраћања да Повереник иницира измене законских решења у вези са злоупотребом права, подсетићу вас да је у надлежности Повереника да штити права грађана на приступ информацијама и да је овлашћен за давање оних иницијатива за измене законских решења које су у интересу спровођења и унапређења овог права, а не њиховог ограничења (члан 35).

Најбољи начин заштите од злоупотребе права јесте познавање и поштовање закона, тј. спровођење обуке запослених коју су органи дужни да спроводе према члану 42. Закона. Такође, добар начин да се олакша поступање по појединачним захтевима јесте да орган власти сам објављује што више информација на проактивној основи, кроз информаторе о раду, на својим интернет страницама и сл. Објављивање информатора, такође, јесте законска обавеза државних органа коју установе образовања не спроводе доследно. Тако нпр. од укупно 2.041 установе образовања (факултети, високе, средње и основне школе) колико их према мојим расположивим подацима има у Србији, свега 146 њих је испоштовало законску обавезу и доставило извештај о спровођењу овог закона за 2013, а према подацима из тих извештаја, само 126 установа има информатор, и то као резултат активности и мера које је Повереник спроводио током прошле године. Пре тога једва је десетак факултета имало објављен информатор, и то опет поводом пријава грађана и интервенције Повереника. Ни за пропуштање ових законских обавеза нико није сносио одговорност у последње три године.

Због свега тога, у одсуству одговорности за кршење људских права и код чињенице да слобода мишљења и изражавања која подразумева и примање информација ужива уставну гаранцију, не може се говорити о злоупотреби права када неко, у складу са законом, тражи информације и у вези с тим користи сва расположива средства предвиђена законом, укључујући и право на накнаду трошкова који су прописани законом.“

Број: 07-00-00936/2014-02 од 18. МАРТА 2014.

11. Нису окончани одговарајући поступци
у вези с траженим документима

11.1. ВЛАДА НИЈЕ РАЗМАТРАЛА ДОКУМЕНТ

Чињеница да документ органа јавне власти који садржи информације од јавног значаја није разматрао надлежни државни орган, сама за себе није разлог због којег се на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја може ускратити приступ таквом документу.

Одредбе о поверљивости уговора не доводе аутоматски до ограничења права приступа информацијама из уговора.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уважио је жалбу подносиоца захтева и наложио министарству да жалиоцу достави копију Студије оправданости пројекта изградње пловног пута Канал Морава, коју је израдила компанија „China Gezhoubu Group Corporation“.¹

Аргументи Министарства за одбијање захтева били су такви да би достављање траженог документа јавности, у том тренутку, било преурањено с обзиром на значај траженог документа, као и на чињеницу да се чланови Владе с тим документом још нису упознали и да га Влада није разматрала. Министарство није оспорило да је министар, као представник Владе, 26. јануара 2013. у Пекингу потписао Протокол о разумевању за израду студије оправданости пројекта изградње пловног пута Канал Морава, с напред наведеном компанијом, али да је Протоколом предвиђено да потписници прихватају да све информације из Протокола и у вези с њим чувају као поверљиве и да се не дају неовлашћеним лицима. Министарство се позвало и на Закон о заштити пословне тајне, наводећи да се студије штите као пословна тајна, као и на одредбе члана 8. и члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ). Према ранијим аргументима Министарства за непоступање по захтеву за приступ траженим информацијама, односно документу, тражени документ налази се код министра који је у време пријема захтева био одсутан, па се орган позвао на члан 16. став 3. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја о продужењу рока поступања.

Аргументи жалиоца против поступања Министарства били су следећи: да то што Влада није разматрала тражени документ није довољан разлог да се ускрати увид јавности у тај документ, као и да је

1 Министарство је поступило по налогу Повереника и информације учинило доступним јавности.

Министарство практично одбило његов захтев, а да није о томе донело решење у складу с чланом 16. став 10. ЗСПИЈЗ.

Повереник је уважио жалбу и решењем бр. 07-00-3968/2013-03 од 15. јануара 2014. наложио достављање информације жалиоцу, наставши да Министарство није поступило у складу с чланом 16. ЗСПИЈЗ.

Повереник је оценио да су без утицаја на другачију одлуку у овом случају наводи Министарства да би достављање траженог документа јавности било преурањено тиме што га Влада још није разматрала, уз следеће образложење:

Према одредби члана 2. став 1. ЗСПИЈЗ, информација од јавног значаја јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези с радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна, а сама чињеница да није завршен поступак доношења даљих одлука у вези с тим документом, није законом предвиђена као разлог ускраћивања информација. Напротив, у конкретном случају, доступност траженог документа може допринети квалитету саме расправе о том документу, тј. учешћу јавности у доношењу даљих одлука. Како је у поступку неспорно да Студија оправданости пројекта изградње пловног пута Канал Морава садржи информације од јавног значаја, као и да је ова студија у поседу органа власти, то је орган власти био дужан да омогући приступ том документу без обзира на то да ли је с њиме упозната Влада, при чему орган власти увек има могућност да тражиоца обавести и о тој околности, тј. у којој је фази разматрање Студије. Такође, како се ради о документу који је по својој природи од великог значаја за Републику Србију, а информације о њему и његовој садржини увелико су присутне у медијима, па и у објављеним изјавама самог министра природних ресурса, рударства и просторног планирања, Повереник налази да се ради о информацијама, односно документу, у погледу којег постоји појачан интерес јавности да зна како са аспекта утицаја на животну средину, тако и са аспекта инвестиција и евентуалних обавеза државе Србије.

Повереник није прихватио ни аргументе Министарства о поверљивости информација, образложивши то на следећи начин:

Није могао бити прихваћен став органа власти да се тражени документ не може учинити доступним јавности у смислу одредби члана 1. став 2. и члана 4. став 1. Закона о заштити пословне тајне и одредби члана 8. и члана 9. тачка 5. ЗСПИЈЗ, а с обзиром на чињеницу да је тачком 8.1. Протокола о разумевању за израду студије оправданости пројекта изградње пловног пута Канал Морава предвиђено да стране прихватају да све информације из овог протокола и у вези с њим чувају као поверљиве. Да би орган власти ускратио право на приступ траженим информацијама на основу члана 9. тачка 5. ЗСПИЈЗ,

обавезан је да докаже да је у конкретном случају оправдано да то учини ради заштите претежнијих интереса. Ово из разлога што је, према наведеној одредби Закона, поред једног од услова – да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица – неопходно испуњење и другог услова – да се ради о информацији или документу због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацијама.

Стога је орган власти, у конкретном случају, био дужан да наведе које би тешке правне и друге последице могле реално наступити одавањем тражених информација и под којим околностима, као и који би законом заштићени интереси тиме били повређени, те да о томе пружи доказе, што он није учинио. Такође, одредбама Протокола није искључена примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у конкретном случају, што је и наведено у одредби члана 8. тачка 2. Протокола, која, поред осталог, предвиђа да „страна која прима поверљиве информације неће открити, преговарати, копирати, објавити и учинити доступним информације у билом ком облику трећим лицима без претходне сагласности Стране која даје информације, осим ако није другачије одређено важећим законом...” Из наведених разлога, Повереник налази да тражене информације нису таквог карактера да би биле искључене слободног приступа на основу одредбе члана 9. тачка 5. Закона.

При доношењу одлуке, Повереник је имао у виду и чињеницу да је захтев жалиоца оправдан и са аспекта Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), коју је Република Србија ратификовала 12. маја 2009. („Службени гласник РС – Међународни документи“, број 38/09).

Бр. 07-00-03968/2013-03 од 15. ЈАНУАРА 2014.

11.2. ТРАЖЕНИ ДОКУМЕНТ НИЈЕ ПРАВОСНАЖАН

Чињеница да решење органа власти о сагласности на Студију о процени утицаја на животну средину пројеката изградње хидроенергетских објеката није правоснажно, сама по себи, по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није разлог за ограничење права на приступ таквом документу.

Чињеница да је другим законом, тј. Законом о процени утицаја на животну средину, заинтересованим органима и јавности дозвољено да изврше увид у комплетне списе предмета, не може утицати на умањење уставом зајемченог права на слободан приступ информацијама од јавног значаја у поседу органа власти, у обиму утврђеном Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Одредбом члана 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да се сматра да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји осим ако орган власти докаже супротно.

Чланом 5. истог закона прописано је да свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна, као и да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Чланом 8. Закона прописано је да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону. Ставом 2. овог члана прописано је да се ниједна одредба овог закона не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. истог члана.

При доношењу одлуке, Повереник је нарочито имао у виду природу тражених информација, да се оне односе на процену утицаја на животну средину пројеката изградње хидроенергетских објеката и да, према цитираној одредби члана 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, оправдан интерес јавности да зна постоји увек када се ради о информацијама у поседу органа јавне власти које се односе на угрожавање, односно заштиту животне средине. Чак и да је код ове врсте информација Законом дозвољено доказивање супротног, орган власти то није учинио, јер није пружио ниједан

доказ у прилог изјашњења да би била повређена ауторска права пројектаната и носиоца пројекта у случају приступа траженим информацијама, нити да интерес заштите тих права превазилази интерес јавности да зна, као резултат спроведеног теста јавног интереса из члана 8. Закона.

Повереник је при одлучивању у овом предмету имао у виду и одредбе Закона о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 36/09) које дефинишу студију о процени утицаја на животну средину, као и процедуру у вези с обезбеђењем учешћа јавности поводом таквих студија. Према члану 2. тачка 6. овог закона, студија о процени утицаја на животну средину јесте документ којим се анализирају и оцењују квалитет чинилаца животне средине и њихова осетљивост на одређеном простору и међусобни утицаји постојећих и планираних активности, предвиђају непосредни и посредни штетни утицаји пројекта на чиниоце животне средине, као и мере и услови за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину и здравље људи. Према члану 20. став 1. истог закона, надлежни орган обезбеђује јавни увид, организује презентацију и спроводи јавну расправу о студији о процени утицаја. Такође, одредбама члана 9. Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – УС) једно од основних начела заштите животне средине јесте начело информисања и учешћа јавности, односно да у остваривању права на здраву животну средину свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину, при чему су подаци о стању животне средине јавни.

На основу напред наведеног, Повереник је закључио да тражена документа треба учинити доступним јавности, при чему је имао у виду и друге околности овог случаја, као нпр. поступак преиспитивања решења органа власти о издатој сагласности на предметну студију, да се у јавности водила полемика у вези с предметним пројектима, а да су предмет захтева жалиоца, поред Студије о процени утицаја на животну средину, и Извештај техничке комисије на разматрану Студију и захтев Министарства носиоцу пројекта за измену и допуну Студије, на основу Извештаја техничке комисије.

Стога Повереник није могао уважити аргументе органа власти за ограничење права жалиоца. Чињеница да је другим законом, тј. Законом о процени утицаја на животну средину, заинтересованим органима и јавности дозвољено да изврше увид у комплетне списе предмета, не може утицати на умањење уставом зајемченог права на слободан приступ информацијама, односно подацима у поседу органа власти, у обиму утврђеном Законом о слободном приступу информацијама

од јавног значаја. Исто се односи и на аргумент органа власти да решење о сагласности на Студију није правоснажно. Чињеница да тражени документ није правоснажан, сама по себи, према Закону, није разлог за ограничење права на приступ таквом документу.

У образложењу ове одлуке такође су изнети разлози зашто Пове- реник није могао уважити наводе органа власти у вези с могућом повредом ауторских права. Осим напред наведених аргумената, Пове- реник налази да се остваривањем права на приступ информацијама не дира у могућност остваривања заштите права по одредбама Зако- на о ауторским и сродним правима.

Број: 07-00-02239/2013-03 од 30. јула 2013.

12. Повреда приватности

12.1. ПОДАЦИ О ЗАРАДАМА И ДНЕВНИЦАМА У ЈАВНОМ ПРЕДУЗЕЋУ

Јавно предузеће Републике Србије (ЈП), поводом извршења решења Повереника, затражило је додатна објашњења за поступање по налогу да учини доступним информације о износу плате и дневница за службени пут запосленог, указујући на „колизију“ Закона о заштити података о личности и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. ЈП се позива и на добијено Упозорење Повереника број 164-00-00059/2013-07 од 3. јула 2013. у вези с обрадом података о личности.

Повереник је доставио следећи одговор ЈП:

Тачно је да право на слободан приступ информацијама од јавног значаја и право на заштиту приватности, односно право на заштиту података о личности као део права на приватност, могу често бити у колизији. У том случају, код поступања по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, примењује се тзв. тест јавног интереса прописан чланом 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).

Код одмеравања интереса између права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на приватност, када се ради о информацијама које истовремено представљају и податке о личности, примењује се члан 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, да би се утврдило да ли су за објављивање таквих података испуњени услови за примену изузетака од права на приватност, који су прописани тач. 1–3 овог члана.

Када су у питању подаци о зарадама, бонусима и накнадама запослених у органу јавне власти, начелан став Повереника јесте да су то информације које треба да буду доступне јавности, полазећи од тога да се остварују коришћењем јавних ресурса и/или исплаћују из буџета, те да у односу на све информације које се односе на располагање јавним новцем увек постоји јак интерес јавности да зна. У конкретном случају се, осим тога, ради о подацима за запосленог на руководећем месту, што још смањује праг приватности у корист права јавности да зна.

То се ипак не може рећи за све информације садржане у обрачунским листама зарада и накнада запослених, нпр. подаци или информације као што су: број банковног рачуна, минули рад, одбици од зараде на основу алиментације, кредита, чланства у удружењу и сл., адресни подаци запосленог, ЈМБГ и сл., чијим објављивањем се може нарушити приватност лица о чијим подацима је реч. Објављивање ових података као информација од јавног значаја представљало би

прекомерну обраду података о личности, супротно једном од основних начела сразмерности код обраде података о личности из члана 8. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС, и 107/12). То проистиче и из Упозорења Повереника на које се позивате у свом акту.

Из тих разлога, у налогу из предметног решења Повереника стоји клаузула да се пре достављања тражених података у вези са зарадама, бонусима и накнадама и др. подацима, претходно заштите напред наведени подаци, у складу с чланом 12. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја који говори о издвајању информација.

Подсећамо вас на то да су решења Повереника, према члану 28. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, обавезујућа и извршна, те да поступање по налогу из тог решења представља закониту обраду података о личности, као и то да је непоступање по решењу санкционирано као прекршај кажњив по члану 46. став 1. тачка 14. наведеног закона а могло би се говорити чак и о елементима кривичног дела из члана 361. КЗ.

Бр. 07-00-01210/2/2013-03 од 30. јула 2013.

12.2. ДОСТУПНОСТ ИНФОРМАЦИЈА О АДРЕСИ СТАНОВАЊА МИНИСТРА

Полазећи од одредбе члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), информација од јавног значаја подразумева информацију која може бити доступна било коме, а не само тражиоцу.

Према члану 14. Закона, заштита приватности јесте једно од могућих ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, с тим што Закон у истом члану прописује и изузетке у корист права јавности да зна (члан 14. тач. 1–3). Изузеци се односе на ситуације када се лице на које се информације односе сагласило да се информације учине доступним, затим на ситуацију када се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши и, најзад, на ситуацију када се информација односи на лице које је својим понашањем, нарочито у вези с приватним животом, дало повода за тражење информације.

Одлука о томе да ли по захтеву тражиоца информацију о адреси становања функционера треба учинити доступном јавности, зависи од тога да ли су за објављивање тих информација испуњени услови за примену изузетака од права на приватност, прописаних чланом 14. тач. 1–3. Закона.

Из наведеног проистиче да када не постоји сагласност функционера о чијим подацима је реч за објављивање података, одлука о њиховој доступности зависи од тога да ли је информација о приватној адреси функционера важна с обзиром на функцију коју тај функционер обавља и од тога да ли је он својим понашањем дао повода за тражење такве информације. То се процењује у конкретној ситуацији по поднетом захтеву.

Чињеница да су информације тражиоцу потребне ради достављања суду у вези с утужењем, тј. уређивања поднеска, сама по себи није довољан разлог да се приватна адреса функционера учини општедоступном, као информација од јавног значаја. Друго је питање да ли су оправдана законска решења или пракса поступајућих судова или других органа код инсистирање на приватној, а не на службеној адреси функционера, ако је утужење у вези с вршењем функције, као и то да те податке прибавља сама странка, а не суд по службеној дужности.

Одбијањем захтева да се адреса функционера учини доступном јавности не сме се доводити у питање право тражиоца да, ради остваривања легитимног интереса, по другом основу остварује право на податке о адреси становања одређеног лица који се воде у евиденцији надлежног органа, али не као информацију од јавног значаја, тј. општедоступну. У том смислу треба имати у виду одредбе Закона о пребивалишту и боравишту грађана (члан 20) које прописују да се подаци о пребивалишту и боравишту грађана евидентирају у евиденцији о издатим личним картама, као и одредбе Закона о личној карти (члан 28) којима су прописани услови давања података из евиденције личних карата, а поступак се спроводи по правилима Закона о општем управном поступку (члан 161).

Бр. 07-00-02649/2013-02 од 15. августа 2013.

12.3. ИМЕНА УГОВОРНИХ СТРАНА

Доступност података о именима и презименима лица с којима је орган власти закључивао уговоре не може се ограничавати, јер та лица не могу очекивати потпуну заштиту права на приватност када ступају у пословне односе с органом власти.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Став изражен у одлуци Повереника по жалби због ускраћивања информација из уговора о делу, повременим и привременим пословима и пословној сарадњи органа власти:

Нема места позивању органа власти на повреду права на приватност код законске могућности органа да, пре достављања копије уговора жалиоцу, у складу с чланом 12. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, издвоји и заштити све податке о личности попут адресе, јединственог матичног броја грађана и др., изузев имена и презимена лица с којима је закључивао уговоре. Доступност података о именима и презименима лица с којима је орган власти закључивао уговоре не може се ограничавати, јер та лица не могу очекивати потпуну заштиту права на приватност када ступају у пословне односе с органом власти.

Број: 07-00-00566/2013-03 од 28. МАРТА 2014.

12.4. ОБДУКЦИОНИ НАЛАЗ УМРЛОГ

ПИТАЊЕ:

Да ли информације из обдукционог налаза преминуле особе могу да добију сестра и супруг преминулог који сумњају у лекарску грешку и по ком основу?

ОДГОВОР:

Одговор је дат са аспекта надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, што значи са становишта примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности.

Обдукциони налаз преминуле особе може се учинити доступним наследнику умрлог лица као информација личне природе или било ком тражиоцу као информација од јавног значаја ако за то постоји изричита сагласност наследника. Услови за остваривање једног или другог права јесу следећи:

1. По Закону о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12) – ЗЗПЛ, на основу члана 21. овог закона лице има право да добије

фотокопију документа с подацима које је о њему обрађивао рукова-
лац подацима (овде здравствена установа). Будући да обдукциони
налаз садржи информације о здравственом стању, које представља-
ју нарочито осетљиве податке о личности у смислу члана 16. ЗЗПЛ,
и да се ради о подацима за умрло лице, такви подаци се могу учини-
ти доступним на основу слободног пристања лица која су наведена
у члану 10. ЗЗПЛ, а то су: супружник, деца с навршених 15 година
живота, родитељи, браћа и сестре, односно законски наследник или
лице које је за то одредио умрли.

Из наведеног проистиче да би захтев за приступ подацима умр-
ле особе требало да поднесе њен законски наследник. Тако добије-
ни подаци јесу личне природе, односно нису намењени тзв. општој
јавности, као што је то случај с информацијама које имају статус
информација од јавног значаја, у смислу члана 2. Закона о слободном
приступу информацијама од јавног значаја.

Захтев за остваривање права по основу ЗЗПЛ подноси се на основу
члана 24. овог закона и садржи податке о идентитету подносиоца (име
и презиме, име једног родитеља, датум и место рођења, јединствени
матични број, адресу пребивалишта, односно боравишта, као и друге
податке неопходне за контакт). Захтев који подноси законски наслед-
ник умрлог лица треба да садржи и податке о идентитету умрлог.

При подношењу овог захтева обавезно се доказује сродство
подносиоца захтева с преминулим лицем, решењем о наслеђивању
ако је тај поступак спроведен или другим одговарајућим доказом. Уз
захтев се прилаже и извод из матичне књиге умрлих за лице о чијим
подацима је реч.

Одредбе ЗЗПЛ доступне су на адреси: www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-zp/zakoni/52-zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti.html.

За остваривање овог права може се користити модел захтева са
сајта Повереника: www.poverenik.rs/sr/formulari-zastita-podataka.html.

**2. По Закону о слободном приступу информацијама од јавног
значаја** („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10)
– ЗСПИЈЗ, на основу члана 5. по коме свако има право на увид или да
добије копију документа који садржи информације од јавног значаја.

Будући да обдукциони налаз представља истовремено и инфор-
мацију од јавног значаја у смислу члана 2. ЗСПИЈЗ, али и да инфор-
мације које садржи задиру у приватност особе на коју се односи,
обдукциони налаз би се као информација од јавног значаја могао
учинити доступним јавности, односно тражиоцу, под условом да је
испуњен неки од услова за примену изузетака од права на приватност
из члана 14. ЗСПИЈЗ.

Једна од могућих ситуација из члана 14. ЗСПИЈЗ у којој би се
информација личне природе могла учинити доступном јавности јесте

да за то постоји изричита сагласност наследника умрле особе. То значи да је уз захтев за слободан приступ информацијама потребно приложити писану изјаву законског наследника да је сагласан да се тражена информација може учинити општедоступном.

У овом случају ради се о информацији од јавног значаја, тј. информацији која је опште доступности, што подразумева обавезу органа, тј. здравствене установе да је учини доступном и сваком другом потенцијалном тражиоцу, новинару или неком другом ко је затражи по овом основу.

По основу остваривања права јавности да зна, тражилац информација, у име јавности, може бити било које лице, па је стога свеједно да ли је тражилац супруг преминуле особе или њена сестра.

Захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја мора да садржи: назив органа власти коме се захтев подноси (овде здравствене установе), име презиме и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи.

Текст ЗСПИЈЗ доступан је на адреси: www.poverenik.rs/sr/pravni-okvir-pi/zakoni/881-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-preciscen-tekst-sl-glasnik-rs-12004-5407-10409-i-3610.html.

За остваривање овог права може се користити модел захтева са сајта Повереника: www.poverenik.rs/sr/formulari.html.

На тражиоцу је да одлучи по ком основу ће остваривати своје право.

Број 011-00-00911/2013-03 од 25. ДЕЦЕМБРА 2013. с допунама

12.5. ПОДАЦИ ПОТРЕБНИ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПРИВАТНЕ ТУЖБЕ

ПИТАЊЕ:

Да ли се као информације од јавног значаја могу добити подаци о идентитету одређеног лица ради подношења приватне тужбе?

ОДГОВОР:

Име и презиме и адреса одређеног лица нису информације које орган власти може дати свакоме као информације од јавног значаја, осим у изузетној ситуацији када су за то испуњени законом прописани услови.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Информације, тј. подаци о идентитету одређеног лица у поседу органа јавне власти имају статус информација од јавног значаја у смислу члана 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), у погледу којих, на основу члана 4. Закона, постоји оборива законска претпоставка о постојању оправданог интереса јавности да зна.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, у складу с чланом 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, може бити ограничено ради заштите од озбиљне повреде другог легитимног права или претежнијег интереса. Право на приватност и или друго право лица на које се информације од јавног значаја односе чланом 14. овог закона прописано је као могући разлог ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Подаци о идентитету одређеног лица (име, презиме и адреса) истовремено представљају и податке о личности у смислу члана 3. став 1. тачка 1. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12), а њихово чињење доступнима представља радњу обраде података о личности у смислу члана 3. став 1. тачка 3. истог закона, која се врши у складу основним начелима прописаним овим законом.

Чланом 8. став 1. тачка 1. Закона о заштити података о личности прописано је да обрада података о личности није дозвољена ако физичко лице није дало пристанак за обраду података или ако се обрада врши без законског овлашћења. Према члану 8. став 1. тачка 7. овог закона, обрада података о личности није дозвољена и ако су број и врста података који се обрађују несразмерни сврси обраде.

Кључно питање за поступање по захтеву за слободан приступ подацима органа власти о идентитету одређеног лица јесте да ли за обраду ових података о личности постоји законски основ у конкретној ситуацији и да ли би доступност јавности приватне адресе одређеног лица представљала прекомерну обраду података.

Чланом 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да орган власти неће тражиоцу омогућити приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право неког лица, осим у случајевима из тач. 1, 2. и 3. наведеног члана, односно ако се ради о случају да је лице у односу на које се тражи информација на то пристало, ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за

јавност или се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези с приватним животом, дало повода за тражење информације.

У конкретној ситуацији нису испуњени услови за примену изузетака прописаних чланом 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер нити постоји сагласност лица о чијим подацима је реч, нити се ради о личности, појави или догађају који је од интереса за јавност. Такође, чињеница да је лице својим понашањем изазвало подношење приватне тужбе није довољан разлог који би оправдавао да се његова приватна адреса учини доступном свакоме, тј. јавности генерално, што проистиче из чињенице да „оправдан интерес јавности да зна“, као битан елемент појма информације од јавног значаја, подразумева обавезу органа власти да информацију достављену тражиоцу учини доступном свакоме, другом потенцијалном тражиоцу, медијима, односно јавности генерално. Достављање информације о адреси становања одређеног лица истовремено би представљало прекомерну обраду личних података.

Оваквим ставом се не доводи у питање право жалиље да од органа власти у посебно уређеном поступку прибављања података из службених евиденција органа, уз доказивање оправданог интереса за то, затражи податке који су јој неопходни ради заштите права њеног малолетног сина, али не као информације од јавног значаја.

Бр. 07-00-02535/1/2013-03 од 11. јула 2014.

12.6. ПОДАЦИ О ПОДНОСИОЦУ ПРИЈАВЕ ЗА НАСИЉЕ

ПИТАЊЕ:

Да ли се подаци о подносиоцу пријаве за насиље у породици могу учинити доступним као информација од јавног значаја?

ОДГОВОР:

Име и презиме и други подаци који идентификују лице које је надлежном органу пријавило насиље у породици не могу се учинити доступним као информација од јавног значаја, осим изузетно, уколико би у одређеној ситуацији били испуњени законом прописани услови за примену изузетака од права на приватност.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Чланом 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђено је да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право неког лица, осим у случајевима из тачке 1, 2. и 3. наведеног члана, односно ако се ради о случају да је лице у односу на које се тражи информација на то пристало, ако се ради о личности, појави и догађају од интереса за јавност или се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези с приватним животом, дало повода за тражење информације.

Имајући у виду да је жалилац поднетим захтевом тражио увид у списе предмета анонимне пријаве за насиље у породици његове ћерке и име лица које је поднело пријаву уколико је у међувремену Центар дошао до те информације, Повереник налази да се, у конкретном случају, ради о информацијама таквог карактера (подаци о личности у смислу члана 3. тачка 1. Закона о заштити података о личности односно нарочито осетљиви подаци у смислу члана 16. став 1. истог закона) које се не могу учинити доступним јавности као информације од јавног значаја из разлога што „оправдан интерес јавности да зна“, као битан елемент појма информација од јавног значаја, подразумева обавезу органа власти да ту информацију учини доступном и сваком другом потенцијалном тражиоцу, медијима, односно јавности генерално.

Имајући то у виду, доступност информација које се односе на пријаву за насиље у породици, не може бити општег карактера, јер би њихова доступност у својству информације од јавног значаја, на основу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, могла озбиљно угрозити право на приватност, односно на заштиту личних података, при чему нису испуњени услови за примену изузетака прописани чланом 14. Закона.

Стога је Повереник одбио жалбу тражиоца информација.

Број: 07-00-02818/2013-03 од 21. НОВЕМБРА 2013.

12.7. ПОДАЦИ О ИДЕНТИТЕТУ ПРЕМИНУЛЕ ОСОБЕ

Министарство је од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности затражило мишљење о поступању по захтеву новинара упућеним електронском поштом, за слободан приступ информацијама од јавног значаја у вези с идентитетом преминуле српске држављанке у иностранству.

Полазећи од надлежности Повереника уређених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) и Закона о заштити података о личности („Службени гласник“, бр. 97/08, 104/09 – др. закон 68/20 – одлука УС и 107/12), Повереник је указао на следеће:

Информација од јавног значаја, у смислу члана 2. Закона о слободном приступа информацијама од јавног значаја, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези с радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

У погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја чији је начин остваривања уређен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник је другостепени орган у поступку по жалби у случајевима када лице не добије тражену информацију од органа јавне власти по поднетом захтеву. Орган јавне власти самостално поступа по захтеву и, у случајевима прописаним Законом, процењује да ли постоје разлози за (делимично) ограничење остваривања права у конкретном случају. Повереник, као другостепени орган, у случајевима да орган јавне власти није поступио по захтеву, односно донео решење којим се одбијају захтеви, цени основаност жалбе и основаност поступања органа у поступку по жалби. Стога другостепени орган не може да даје инструкције првостепеном органу у појединачним случајевима.

У погледу електронске поште као начина упућивања захтева органу власти, Повереник указује на члан 15. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и на став Повереника да је електронска пошта, и уопште комуникација електронском поштом с органима јавне власти у погледу остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, дозвољена и обавезујућа за орган јавне власти. Ово посебно јер се комуникација одвија преко званичних имејл адреса органа. Такође, на интернет презентацији Повереника доступне су одлуке, ставови и мишљења Повереника у погледу неких других одредаба, укључујући и условљавање остваривања уставом зајемченог људског права позивањем лица на пропис или назначењем одредбе закона.

У погледу питања да ли Министарство може да обавести новинара о идентитету лица, а у складу са Законом о заштити података о личности, Повереник такође истиче да нема овлашћење да даје инструкцију за поступање у конкретном поступку. Истовремено, надлежност Повереника јесте и да надзире заштиту података о личности. Руководалац података о личности самостално примењује закон.

Напомиње се да је у случају да орган власти сматра да треба да ограничи право на приступ информацијама, на основу члана 14. Закона

о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дужан да донесе решење о одбијању захтева, у складу с чланом 16. став 10. Закона. У случају да процени да треба да донесе решење о одбијању захтева, орган је дужан да наведе разлоге ограничења остваривања права у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Орган је, такође, дужан да, када је то у конкретном случају неопходно, односно уколико орган процени да у конкретном случају треба да се примени члан 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, примени и Закон о заштити података о личности.

Министарство, као и сви други државни органи, према члану 20. Устава Републике Србије, дужно је да води рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Стога је првостепени орган у поступку остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја дужан да узме у обзир све околности конкретног случаја, као и да, у случају да сматра да претеже један од супротстављених интереса или права лица у конкретном случају, пронађе праву меру између остваривања права на приступ информацијама и права на заштиту података о личности.

На крају, у конкретном случају требало би узети у обзир и остваривање слободе изражавања, те се указује и на могућност разматрања конкретног захтева у складу са чл. 46. и 50. Устава Републике Србије и остваривања права на слободу изражавања.

Бр. 011-00-00842/2013-02 од 4. ДЕЦЕМБРА 2013.

12.8. ПОДАЦИ О КОРИСНИЦИМА ПОДСТИЦАЈНИХ СРЕДСТАВА

Орган власти је од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности затражио мишљење у погледу обима података које овај орган планира да објави у геоинформационом центру и на својој интернет презентацији, а у вези с подстицајним средствима која додељује по расписаном конкурс.

Подржавајући као добар пример активност органа да информисе јавност о коришћењу подстицајних средстава, Повереник је, полазећи од својих надлежности уређених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04,

54/07, 104/09 и 36/10) и Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон 68/20 – одлука УС и 107/12), указао на следеће:

Повереник нема овлашћење да органу јавне власти даје одобрење за објављивање одређених информација на интернет презентацији, нити да даје налог за објављивање информација осим у законом приписаним случајевима и у вези с обавезом органа власти да изради и објави *Информатор о раду* (чл. 39. и 40. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја).

Повереник користи прилику да истакне да је располагање јавним новцем *par excellence* информација од јавног значаја, као и да је ограничење права на приступ информацијама у овим случајевима дозвољено само изузетно, у складу са чл. 8, 9. и 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Према члану 20. Устава Републике Србије, при ограничавању људских и мањинских права сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Међутим, када одлучује о остваривању неког људског права, као што је право на приступ информацијама, орган власти дужан је да узме у обзир и права других лица, а нарочито права на заштиту података о личности. Орган власти дужан је да пронађе праву меру између остваривања права на приступ информацијама и права на заштиту података о личности.

У погледу захтева да ли би, поред података који се наводе (врста додељених средстава, назив, односно име и презиме корисника средстава, напомена битна за одлучивање, одговарајућа фотографија објекта, односно опреме, као и износ додељених средстава), требало објавити и неке друге податке, Повереник указује на то да у случају објављивања на интернет презентацији органа података о физичким лицима као корисницима средстава треба имати у виду да се не објављују подаци о личности као што су јединствени матични број грађана, адресни подаци и слично. Необјављивање ових података о личности на интернет презентацији органа не прејудуира одлуку органа у случајевима када одлучује о остваривању права на приступ информацијама по поднетом захтеву за приступ информацијама за конкретан случај.

Бр. 011-00-00747/2013-02 од 2. ДЕЦЕМБРА 2013.

12.9. КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА

Из Историјског музеја Србије затражено је од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, мишљење да ли Управни одбор (УО) Музеја, у вези с јавним конкурсом за избор директора Музеја, може да донесе одлуку да се докази кандидата о испуњености услова конкурса могу скенирати и поставити на званичној интернет страници Музеја, објавити на огласној табли и доставити члановима УО и НО.

У захтеву се наглашава да се ради о комплетној конкурсној документацији, укључујући ону која садржи личне податке из личне карте, дипломе, уверења о држављанству, о (не)осуђиваности и сл., те да би њихово објављивање уследило по добијању позитивног мишљења Повереника.

У одговору Повереника наводи се следеће:

Са становишта надлежности утврђених Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Законом о заштити података о личности, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности нема овлашћење да органу јавне власти даје одобрење за објављивање одређених докумената који садрже и податке о личности, па стога ни да утиче на доношење одлука Управног одбора Музеја.

Ипак, ценећи настојање Музеја, као и ресорног министарства, да се поступак избора директора установа културе учини транспарентним у оквирима законских решења, Повереник сматра да је потребно да укаже на начелне ставове који проистичу из напред наведених закона, а које је Музеј у обавези да поштује како предметно објављивање информација, односно документације не би било на штету ни једног ни другог права установљеног овим законима.

Са становишта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), неспорно је да информације којима Музеј као орган јавне власти располаже у вези са спровођењем конкурса имају карактер информација од јавног значаја, у смислу члана 2. Закона.

Имајући у виду да конкурсна документација садржи и податке о личности у смислу члана 3. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – одлука УС, 107/2012) и да објављивање података представља радњу обраде података која подлеже примени овог закона, то Музеј при доношењу одлуке да ли и које информације из конкурсне документације може да објави, треба да има у виду следеће:

Будући да је реч о јавном конкурс за функцију руководиоца органа јавне власти, неспорно је да то појачава интерес јавности да зна у погледу оних информација које су од значаја за доношење одлуке о избору кандидата, односно оних које су од значаја за само вршење функције. У том смислу, са становишта члана 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, било би нпр. оправдано објављивање имена кандидата међу којима се врши избор, предлога програма рада кандидата, њихове радне биографије, односно стручне референце, дакле оних информација које доприносе учешћу јавности у доношењу одлука органа власти и њиховој оцени. Полазећи од тога да се ради о пријављеним кандидатима за носиоце јавне функције, извесно је да њихова очекивања у погледу заштите приватности не могу бити на оном нивоу на коме би нпр. била очекивања кандидата на конкурс за посао „обичног“ државног службеника или за посао ван органа јавне власти.

Генерално објављивање других докумената свих кандидата, тј. оних докумената који садрже податке о личности попут фотокопије личне карте, извода из књиге рођених, уверења о здравственом стању, уверења о истрази и (не)осуђиваности и сл., без унапред прибављене изричите сагласности кандидата и без озбиљног повода за то, било би проблематично са становишта основаности обраде и начела прекомерности, а тиме супротно члану 8. Закона о заштити података о личности.

Таква документација, односно информације садржане у њој могле би да буду доступне јавности по поднетом захтеву за слободан приступ информацијама само изузетно уколико би се у конкретној ситуацији доказало да постоји изузетно јак интерес јавности да се оне објаве, када интерес права јавности да зна претеже у односу на заштиту права на приватност, односно права на заштиту података о личности као елемента права на приватност. То подразумева неку од ситуација прописаних чланом 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, нпр. да је сам кандидат својим изјавама допринео објављивању таквих информација или да постоји озбиљна сумња када је реч о исправности одлуке органа у погледу испуњености неког од предвиђених услова конкурса код одређеног кандидата и слично.

У погледу објављивања самих одлука Музеја или другог органа власти донетих поводом спровођења конкурса, тешко да би било могуће доказати одсуство оправданог интереса јавности да зна, односно постојање некаквог другог претежнијег интереса као могућег разлога ограничења овог права, код чињенице да се ради о информацијама из којих се утврђује да ли је орган поштовао процедуру и услове конкурса

приликом избора директора, с тим што се и код објављивања тих докумената мора водити рачуна да се претходно заштите и учине недоступним за јавност они лични подаци који задиру у приватност и који нису важни за вршење функције, попут адресних података, јединственог матичног броја и слично.

Поступање с документацијом кандидата у процесу доношења одлуке по конкурсу нужно захтева примену мера заштите, у складу с чланом 47. Закона о заштити података о личности.

Број: 011-00-00691/2013-02 од 5. НОВЕМБРА 2013.

12.10. СТАТИСТИЧКИ ПОДАЦИ

Удружење грађана је актом бр. 71/13 од 24. септембра 2013. затражило од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности мишљење о томе да ли је поверљиве природе или јавна информација она која садржи списак центара за социјални рад који су у 2012. изместили децу из породице ради безбедности, и број деце која су по том основу измештена из породице, у сваком центру. Наглашено је да су ускраћени подаци за центре код којих је број измештене деце мањи од три, као и да намера Удружења није да дође до личних података о деци и њиховим породицама.

У вези с тим, Повереник је обавестио Удружење о следећем:

Према члану 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) постоји законска претпоставка о постојању оправданог интереса јавности да зна у односу на све информације у поседу органа јавне власти, уз могућност да орган власти докаже да у конкретној ситуацији постоји супротстављени претежнији интерес.

Изузеци од права на приступ информацијама прописани чл. 9, 13. и 14. Закона нису апсолутне природе и не доводе аутоматски до ускраћивања или ограничења права без претходног вагања супротстављених интереса и могућих штетних последица, у складу с чланом 8. Закона.

У односу на предметне информације, Повереник је мишљења да би било веома тешко доказати да би, саопштавањем назива центара за социјални рад који су у 2012. привремено изместили децу из породице ради безбедности, као и статистичког податка о броју те деце по сваком центру, било повређено право на приватност деце и њихових породица или неко друго важно добро одређеног лица.

Статистички, односно анонимизовани подаци нису подаци о личности, у смислу члана 3. Закона о заштити података о личности

(„Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12), па њихово саопштавање јавности, као вид обраде података, није у супротности са овим законом.

Без обзира на то о ком броју је реч, идентификовање деце измештене из породица саопштавањем броја таквих случајева на територији једног центра за социјални рад, а тиме и повреда приватности деце и њихових породица, хипотетички би било могуће само на основу укрштања наведених података с претходно откривеним другим информацијама за исте случајеве, што је ствар процене и доказивања у конкретној ситуацији.

Бр. 011-00-00629/2013-02 од 27. СЕПТЕМБРА 2013.

12.11. ПОДАЦИ О СУДСКИМ ПОСТУПЦИМА, ОКРИВЉЕНИМА И СЛИЧНО

Новинар је од Повереника затражио одговоре на следећа питања:

- „1. Да ли забрана објављивања података о личности на Порталу судова утиче на право новинара да добију оне информације које су пре тога објављиване на Порталу?
2. Да ли новинари могу да присуствују судским рочиштима и извештавају јавност о њиховом току?
3. У ком тренутку новинар има право да објави пуно име и презиме особе која је учесник судског поступка, посебно окривљеног, у фази оптужења, суђења, првостепене, правоснажне пресуде или ни тада, и да ли се забрана објављивања имена односи и на јавне личности?“

У одговору Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података садржаном у акту бр. 011-00-00029/2014-03 од 9. јануара 2014. наводи се, између осталог, следеће:

Из саопштења које је повереник за информације дао 3. јануара о. г. поводом престанка рада Портала судова Србије, могли сте се упознати с разлозима забране објављивања одређених података о личности (а не забране Портала), као и из самог решења, који су објављени на сајту Повереника: www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1730-uvek-pa-i-na-portal-sudova-za-obradu-podataka-o-licnosti-nuzan-je-valjan-pravni-osnov.html.

Одлука Повереника у вези с радом Портала проистиче из његове законске обавезе да штити право на заштиту података о личности, подједнако као и из права јавности да зна. Доношење решења било је нужно будући да Министарство није обезбедило законски основ за

обраду, тј. објављивање наведених података, нити је престало с њиховим објављивањем након упозорења упућеног у првој половини прошле године.

Таква одлука Повереника не утиче на остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, по појединачном захтеву, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ), нити она има утицаја на права новинара да присуствују судским рочиштима, у складу с одлуком суда.

Примена ЗСПИЈЗ захтева да орган јавне власти, односно суд, у сваком конкретном случају, по захтеву тражиоца информација од јавног значаја, цени да ли су испуњени услови да се тражене информације, односно документа учине доступним јавности у датом тренутку, односно да ли постоји претежнији интерес који би могао бити повређен објављивањем информација, као нпр. интерес истраге, вођења судског поступка, извршења пресуде (члан 9), или друго легитимно право, попут права на приватност (члан 14).

То значи да када је реч о именима учесника, тачније странака у судском поступку, она би могла бити учињена доступним као информација од јавног значаја уколико би се у конкретној ситуацији доказало да постоји изузетно јак интерес јавности да се оне објаве, да интерес права јавности да зна претеже у односу на заштиту права на приватност, односно права на заштиту података о личности као елемента права на приватност.

То подразумева неку од ситуација прописану чланом 14. ЗСПИЈЗ, нпр. да се ради о некаквом случају, појави или догађају, односно о личности који су од посебног интереса за јавност, а нарочито о носиоцима јавних и политичких функција, и ако су информације важне с обзиром на функцију коју то лице врши, или када се ради о особама које су својим понашањем, изјавама и сл. дале повода да се информација учини доступном или пак о ситуацији да је само лице дало сагласност да се такви подаци објаве.

Код поступања по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја и објављивања имена странака, суд такође има у виду у којој је фази поступак, да ли је нпр. оптужница ступила на снагу или да ли су испитани сви сведоци и сл., затим да ли је пресуда правоснажна, или о којој врсти судског поступка је реч, да ли се евентуално ради о малолетном лицу или другим „рањивим“ категоријама лица и слично.

Због напред наведених разлога, са становишта ЗСПИЈЗ не постоји генерални одговор на питање у ком тренутку новинар има право да објави имена учесника судског поступка, јер је то ствар процене у свакој конкретној ситуацији, а најпре суда који доставља информацију.

Начелно, када се ради о информацијама, тј. подацима о адресама становања учесника у поступку, такве информације априори не треба

да буду доступне јавности, јер би то представљало прекомерну обраду личних података, супротно члану 8. Закона о заштити података о личности, тј. начелу сразмерности обраде. Ове информације хипотетички би могле да буду доступне јавности само у екстремним случајевима, под условима из члана 14. ЗСПИЈЗ, о чему је напред било речи.

12.12. АНОНИМИЗАЦИЈА ПРЕСУДА

Поднеском VIII Су бр. 47/12-12 од 21. марта 2014. суд је затражио од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да заузме став у погледу обима заштите података о личности у документима који се достављају сходно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, посебно у пресудама суда, а ради јединственог поступања и немогућности примене двоструких стандарда, како се наводи, с обзиром на то да то није дефинисано законом.

У вези с тим Повереник је обавестио суд о следећем:

Одлука о томе које информације из одређеног документа и у ком обиму се могу учинити доступним јавности у својству информације од јавног значаја је појединачна, у односу на конкретан случај и околности. То се односи и на информације из судских пресуда, укључујући и податке о личности.

Будући да су информације о именима учесника судског поступка која су физичка лица истовремено подаци о личности, стављање на увид јавности таквих информација представља радњу обраде података о личности, која, према Закону о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/08 и 104/09 – др. закон, 68/12 – Одлука УС и 107/12) мора да буде законита. Законитост обраде подразумева да је основ за обраду података о личности прописан у закону или да је лице дало пристанак за обраду.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) – даље ЗСПИЈЗ, један је од законских основа за обраду података о личности и у члану 14. став 1. тач. 1–3. прописује изузетке од права на приватност, а тиме и права на заштиту података о личности као елемента права на приватност.

Полазећи од наведеног, одлука суда о томе да ли имена учесника судског поступка треба учинити доступним јавности као информацију од јавног значаја треба да буде заснована на тесту јавног интереса из члана 8. ЗСПИЈЗ, тј. на вагању интереса између права јавности да зна и заштите права на приватност или другог легитимног права и интереса из члана 9. ЗСПИЈЗ.

Најпре, када је реч о именима службених лица која учествују у поступку и чија имена су садржана у пресудама, начелан став Повереника јесте да та лица уживају мањи степен заштите приватности у односу на тзв. обичне грађане и да њихова имена треба да буду доступна јавности, будући да се ради о информацијама које су у вези с вршењем јавних функција, односно јавног посла, а не у вези с приватним животом. Основ објављивања ових информација проистиче из члана 14. став 1. тачка 2. ЗСПИЈЗ. Овде се мисли на имена службених лица, односно лица која врше јавну функцију, као нпр. судија, тужилаца, адвоката, вештака, судских тумача.

Када су у питању имена окривљених, приликом спровођења теста јавног интереса у прилог објављивања тих информација могу бити релевантне чињенице да је окривљени својим понашањем допринео објављивању информације или да је та информација већ доспела у јавност или да се ради о личности од интереса за јавност или да се ради о кривичном делу(има) за које се гони по службеној дужности, односно о делима чије извршење изазива велику друштвену опасност или се угрожавају јавни интерес и друге чињенице које се могу подвести под изузетке из члана 14. тач. 2. и 3. ЗСПИЈЗ. При свему томе, правоснажно осуђујућа кривична пресуда јесте разлог више да имена окривљених буду доступна јавности.

Када су у питању имена осталих учесника у поступку, пре свега сведока, одлука суда о томе да ли те податке треба учинити доступним такође подразумева конкретну процену, као нпр. да ли само објављивање имена и презимена може идентификовати особу, а затим о којој врсти судског поступка је реч, да ли се евентуално ради о малолетном лицу или другим „рањивим“ категоријама лица, да ли је поступак правоснажно окончан, постоји ли евентуална могућност утицаја на исказе других лица која нису саслушана и слично.

Оно што је суду такође познато јесте и да основ за објављивање имена окривљених може бити и други законски основ, као нпр. на основу изречене мере јавног објављивања пресуде.

Код чињења доступном јавности информација из пресуде, такође се мора водити рачуна о примени основних начела за обраду података о личности прописаних чланом 8. Закона о заштити података о личности, укључујући начело пропорционалности. Из тога проистиче чињеница да уз објављивање имена и презимена особе не треба објављивати и друге личне податке за које не постоји правни основ или чије би објављивање представљало прекомерну обраду (адресни подаци, ЈМБГ и слично).

У случају да не постоји интерес јавности да се имена учесника у поступку објављују, као нпр. имена странака у парничном поступку, то подразумева обавезу суда да, пре него што ово учини доступним

као информацију од јавног значаја, заштити њихова имена, односно деперсонализује пресуду, при чему је неопходно штитити и оне податке о личности на основу којих би било могуће идентификовати особу о којој је реч.

Због свега напред наведеног, са становишта ЗСПИЈЗ не постоји генерални одговор на питање који се подаци штите у судским пресудама приликом поступања по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, већ то мора бити ствар процене суда за сваку конкретну ситуацију.

С тим у вези треба имати у виду да и у ситуацији када суд установи своја правила о анонимизацији података, то не сме да прејудуцира, односно да утиче на одлуку суда када поступа по конкретном захтеву за приступ информацијама. У вези с анонимизацијом документа може се видети Правилник Повереника, о анонимизацији података, објављен на адреси: www.poverenik.rs/sr/o-nama/akti-o-radu-sluzbe/aktuelni-akti/1706-pravilnik-o-anonimizaciji-podataka-o-licnosti.html.

Повереник у вези с објављивањем пресуда није имао нити је могао имати другачији став, а нарочито зато што је, након доношења Закона о заштити података о личности, надлежан и за заштиту права поводом обраде података о личности. Његова јавна иступања о прекомерној обради података о личности односила су се на ситуације објављивања фотографија о хапшењу и других личних података одређених особа, на потребу заштите права малолетних жртава кривичних дела о којима је у средствима информисања изношено више података него што је то потребно и дозвољено и друге ситуације које се не могу поредити с предметним случајем доступности пресуде за кривична дела за ратне злочине.

Бр. 011-00-00320/2014-02 од 31. МАРТА 2014.

13. Тајност документа/информације

13.1. ИНФОРМАЦИЈЕ О БРОЈУ ПРИСЛУШКИВАНИХ ЛИЦА

ПИТАЊЕ:

Да ли је ограничење права на приступ информацијама неопходно у демократском друштву ради заштите безбедности када су информације претходно саопштаване јавности?

ОДГОВОР:

Одлука првостепеног органа да ускрати информације о броју физичких и правних лица за која су у 2013. од председника Врховног касационог суда затражене мере којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења, које је Агенција применила у 2013, и о броју предузетих мера, не садржи убедљиве аргументе о томе на који начин би приступ траженим подацима могао довести до тешких правних или других последица по безбедносне интересе Републике Србије и њених грађана, у складу с чланом 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и да би ограничење права на приступ информацијама било неопходно у демократском друштву, с обзиром на то да је сам орган податке чинио доступним јавности.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уважио је жалбу, поништио ожалбено решење и Безбедносно-информативној агенцији наложио да, уз претходну заштиту података о личности, удружењу Иницијатива младих за људска права и жалиоцу, достави тражене информације о мерама којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења које је Агенција применила у 2013, и то:

- копије докумената из којих се може сазнати број физичких лица и број правних лица према којима су предузете наведене мере; и
- копије докумената из којих се може сазнати број предлога које је директор Безбедносно-информативне агенције поднео председнику Врховног касационог суда за примену наведених мера према физичким лицима и посебно према правним лицима.

Првостепени орган је одбио захтев жалиоца у делу који се односи на напред наведене информације, на основу члана 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, позивајући

се на Одлуку И бр. 14-1 од 1. августа 2013, овлашћеног лица у органу, која је, како се наводи, заснована на Закону о тајности података. Истакао је да би услед чињења доступним јавности тражених података могле наступити штетне последице по безбедносне интересе Републике Србије и њених грађана, односно да би збирно достављање тих података, за целу календарску годину, створило могућност да се с њима упозна неограничен број лица, међу којима су и она која представљају претњу безбедности Републике Србије, јер имају аналитичка знања да из датог фонда података извуку одређене закључке који би поуздано указали на примарне правце ангажовања Агенције на заштити безбедности Републике Србије као националне безбедносне службе, а посебно на њене расположиве капацитете за примену ових посебно сложених поступака и мера.

У одговору на жалбу од 19. марта 2014. првостепени орган је поновио наводе из образложења ожалбеног решења, посебно истичући да се жалиоцу не може омогућити остваривање права на приступ траженим информацијама, јер се ради о информацијама које су Одлуком И бр. 14-1 од 1. августа 2013. и Уредбом о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „државна тајна“ и „строго поверљиво“ одређене за тајне и носе ознаку степена тајности „строго поверљиво“, чији рок тајности није истекао и које су доступне само одређеном кругу лица, па би услед њиховог чињења доступним могле наступити штетне последице по безбедносне интересе Републике Србије и њених грађана, а што је у складу с чланом 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Доказ у погледу ових навода није достављен.

По разматрању жалбе и осталих списа овог предмета, Повереник је нашао да ожалбено решење треба поништити и наложити достављање тражених информација, образлажући то на следећи начин:

Чланом 5. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) прописано је да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Информација од јавног значаја, у смислу члана 2. овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези с радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Оправдан интерес јавности да зна, према члану 4. Закона, претпоставља се да постоји увек када се ради о информацијама од јавног значаја, с тим што је дозвољено да орган власти доказује супротно.

Чланом 8. став 1. Закона прописано је да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу и закону, а ставом 2. истог члана прописано је да се ниједна одредба закона не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.

Одредбом члана 9. тачка 5. истог закона прописано је да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Из цитираних одредаба члана 8. и члана 9. тачка 5. Закона произилази да се право на слободан приступ информацијама од јавног значаја може ускратити с позивом на поверљивост, односно тајност тражене информације, али под условом да су за то испуњени и формални и материјални услови прописани цитираним законским одредбама. Формални услов јесте тај да се ради о информацији или документу за који је прописом или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као тајна и да је доступан само одређеном кругу лица, а материјални, суштински услов јесте тај да се ради о таквој информацији или документу због чијег би одавања дошло до озбиљне повреде претежнијег интереса, односно због чега би могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом и да је ограничење права јавности да зна неопходно у демократском друштву.

Имајући у виду садржину захтева жалиоца, наводе жалбе и одговора на жалбу, као и напред цитиране законске одредбе, закључује се да је кључно питање за доношење правилне одлуке по жалби у предметном случају то да ли би саопштавањем, тј. доступношћу тражених статистичких податка могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом и да ли те последице имају превагу над интересом јавности да се ти подаци учине доступним. Конкретније, у предметном случају поставља се питање да ли је ограничење права на слободан приступ податку о броју лица према којима је првостепени орган у 2013. применио мере којима се одступа од начела неповредивости тајности писама и других средстава општења и податку о броју предлога поднетих председнику суда за примену

тих мера, стварно неопходно да би се заштитио интерес безбедности Републике Србије, односно постоји ли директна узрочно-последична веза између објављивања ових података и могућих штетних последица на које указује првостепени орган.

Разматрајући ово као и разлоге које је истакао првостепени орган у ожалбеном решењу и на коме је терет доказивања према одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, закључује се да првостепени орган у спроведеном поступку није пружио ваљане доказе да је ограничење права јавности да зна у конкретном случају стварно неопходно ради заштите интереса безбедности, односно да би достављање тражених информација збирно, за целу календарску годину представљало реалну, а не само хипотетичку претњу безбедносним интересима Републике Србије. Не могу се, без одговарајућих доказа, прихватити аргументи првостепеног органа о нужности ускраћивање права на приступ информацијама, који се заснивају на претпоставци органа да неко ко има аналитичка знања може из датог фонда података извући одређене закључке и на тај начин доћи до сазнања о примарним правцима ангажовања Агенције као националне безбедносне службе на заштити безбедности Републике Србије, а посебно о њеним расположивим капацитетима за примену тих посебно сложених поступака и мера. Првостепени орган се такође у образложењу ожалбеног решења само позвао на Одлуку И бр. 14-1 од 1. августа 2013, о одређивању тајности тражених информација, без достављања доказа о томе.

На основу свега изложеног, закључује се да ожалбено решење не садржи убедљиве аргументе о томе на који начин би приступ траженим подацима могао довести до тешких правних или других последица по безбедносне интересе Републике Србије и њених грађана, у складу с чланом 9. тачка 5. цитираног закона, те да би ограничење права жалиоца било неопходно у демократском друштву.

При доношењу одлуке по жалби нарочито се имало у виду то да је првостепени орган, пре захтева жалиоца, сам износио у јавност податке о пресретању комуникације, односно да је сам саопштио податке о броју линија на којима је пресретао комуникацију грађана и остварио увид у телефонски и интернет саобраћај у 2013. поредивши то с истим подацима за 2012,² затим чињеницу да се подаци односе на протекли, а не на садашњи период. Такође, узета је у обзир и чињеница да се тражени подаци, односно информације односе на мере органа

2 Изјава шефа кабинета директора Безбедносно-информативне агенције за *Вечерње новости*, извор Агенција БЕТА, вест од 21. марта 2013, и *Полијтика* од 15. новембра 2013. новински текст: „Колико је грађана 'на мерама' БИА“.

власти којима се ограничавају уставна права грађана (члан 41. Устава). При доношењу одлуке да се тражени подаци учине доступним јавности, Повереник је имао у виду и околности да се већ дужи период у Србији води расправа поводом пресретања комуникације грађана и законитости мера, о потреби унапређења правног оквира и ефикасности спровођења ових мера у интересу заштите националне безбедности и уз поштовање људских права, те да би објављивање тражених информација могло само да допринесе ефектнијој расправи о овим питањима.

Поред тога, Повереник је имао у виду чињеницу да је Европски суд за људска права по представци број 48135/06 – Иницијатива младих за људска права против Србије, пресудом од 25. јуна 2013, утврдио да је дошло до повреде члана 10. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, да тужена држава мора да обезбеди да Безбедносно-информативна агенција Србије достави подносиоцу представке тражене информације, након чега је Агенција доставила информације. Предмет се односио на случај из 2005, по захтеву истог тражиоца информација, у коме је Безбедносно-информативна агенција такође ускратила податке о томе колико је људи у 2005. било предмет електронског надзора од стране те агенције, па информације није учинила доступним ни на основу решења које је Повереник донео по жалби тражиоца.

На основу свега изложеног, Повереник је применом чл. 23. и 24. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и члана 233. став 1. Закона о општем управном поступку донео одлуку као у диспозитиву овог решења, наставши да је жалба основана, да жалилац има право да му се тражене информације учине доступним, на начин како је то наложено ставом II диспозитива овог решења, уз примену члана 12. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у погледу података о личности који се односе на физичка лица, будући да је овом одредбом предвиђена могућност издвајања тражене информације од осталих информација у документу у које орган власти није дужан да тражиоцу омогући увид, као што су име и презиме, адреса становања, лични матични број грађана и сл., јер би доступност ових података представљала прекомерну обраду података о личности, супротно члану 8. Закона о заштити података о личности, на штету права на приватност, а осим тога, они и нису предмет захтева тражиоца.

Број: 07-00-00865/2014-03 од 30. маја 2014.

13.2. ПОВЕРЉИВОСТ ИНФОРМАЦИЈА ИЗ УГОВОРА И ДЕЛИМИЧАН ПРИСТУП ДОКУМЕНТУ

Поред формалног услова да се ради о информацији или документу за који је одређено да се чува као тајна, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, захтева и испуњење другог, материјалног услова, тј. да се ради о таквим информацијама или документима због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Последице, односно разлози за ускраћивање приступа информацијама не могу бити апстрактни и хипотетички, већ морају бити конкретни, јасно препознатљиви у односу на конкретне информације. Аргументи за ускраћивање приступа информацијама не могу се заснивати само на претпоставци првостепеног органа о могућем понашању друге уговорне стране, тј. страног партнера у послу који је предмет уговора.

Првостепени орган је дужан да пре него што у целости одбије захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја размотри могућност делимичног приступа информацијама у складу с чланом 12. Закона, који предвиђа могућност да се од приступа изузму одређене одредбе уговора и осталих докумената ако су за то испуњени законски услови у смислу да би њиховим одавањем реално наступиле штетне последице.

Нема места позивању првостепеног органа на одредбе о прекршајној и кривичној одговорности у случају одавања пословне тајне за ситуацију када орган јавне власти то чини у складу са законом и на основу закона, а не неовлашћено.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уважио је жалбу, поништио ожалбено решење и предмет вратио на поновни поступак, одлучујући по жалби организације „Транспарентност Србија“ из Београда, против решења А. Д. „Air SERBIA“ – Београд, којим је одбијен захтев за слободан приступ информацијама од јавног значаја из аката и уговора предузећа „JAT Airways“ који се односе на формирање предузећа „Air SERBIA“, пренос имовине и преузимање обавеза „JAT Airways“ и пословну сарадњу у вези с формирањем „Air SERBIA“.

Првостепени орган је ожалбеним решењем одбио захтев жалиоца. Одлуку је образложио следећим аргументима: да се ради о уговорима између компанија „Etihad Airways“ из Уједињених Арапских Емирата и „Air SERBIA“, као и Републике Србије, који садрже стриктну клаузулу о поверљивости информација, којом су се уговорне стране обавезале да чувају као поверљиве све информације у вези с предметним уговорима, улагању „Етихада“ и Републике Србије у „Air SERBIA“ у оквиру стратешког партнерства између две авио-компаније, плановима за даљи развој и пословање „Air SERBIA“, као и све остале информације које се односе на предметну трансакцију; да се тражене информације могу сматрати пословном тајном сходно Закону о заштити пословне тајне, будући да имају значајну комерцијалну вредност зато што нису доступне трећим лицима која би њиховим коришћењем могла остварити економску корист, а њихово саопштавање тим лицима у овом тренутку могло нанети штету компанији „Air SERBIA“, да неовлашћено одавање пословне тајне представља прекршај као и кривично дело; да је чланом 8. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја дозвољено ускраћивање приступа информацијама у случајевима када то озбиљно угрожава међународне односе и битно отежава остварење оправданих економских интереса; да би неовлашћено достављање тражених података за последицу могло имати наношење штете компанији „Air SERBIA“, пре свега у виду реализације уговорима предвиђеног права „Етихада“ да у том случају раскине уговоре и одустане у потпуности од предметне трансакције и стратешког партнерства с „Air SERBIA“, као и услед могућег подношења тужбе против „Air SERBIA“ за накнаду причињене штете.

Жалилац је предложио да се ожалбено решење поништи и омогући приступ информацијама, сматрајући да су разлози које је првостепени орган навео као основ ускраћивања права на приступ информацијама од јавног значаја „штури“, да доводе у сумњу валидност појединих правних основа за ускраћивање права на приступ информацијама из члана 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја који се наводе у решењу, односно изазивају сумњу да је орган власти утврђивао (правилно утврдио) да постоји претежни интерес који би био повређен обелодањивањем тражених информација или значајног дела тражених информација.

У одговору на жалбу првостепени орган је навео да остаје при ранијем изјашњењу (достављеном Поверенику у предмету бр. 07-00-03888/2013-03). У том допису је, позивајући се на чл. 8. и 9. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, између осталог, навео да услед постојања клаузуле о поверљивости информација садржане у уговорима између компанија „Etihad Airways“, из Уједињених

Арапских Емирата, и „Air SERBIA“, као и Републике Србије, те да због саме природе података из предметних уговора, тражени подаци представљају пословну тајну доступну само ограниченом кругу лица, на чије одавање „Air SERBIA“ није овлашћена без претходне писане сагласности „Etihada“. Такође се наводи да би се неовлашћеним достављањем тражених података, супротно изричитој клаузули о поверљивости, озбиљно угрозили међународни односи и довеле у питање текуће и будуће инвестиције у Републику Србију не само из Уједињених Арапских Емирата већ и (услед нарушавања међународне репутације Републике Србије) из других држава из којих Република Србија настоји да привуче преко потребне инвестиције, као и да би објављивање информација неспорно имало за последицу наношење штете компанији „Air SERBIA“, јер би у том случају дошло до раскида уговора и одустанка стратешког партнера, те могуће тужбе пред уговореном међународном арбитражом. Наглашава се, такође, да тражени документи садрже, између осталог, поверљиве информације о плановима за даљи развој и пословање компаније „Air SERBIA“, бизнис планове набавке нових авиона, стратегију ширења на тржишту и друге информације чија би доступност трећим лицима, а нарочито конкурентским компанијама, проузроковала несагледиве негативне последице за даљи развој и успешно пословање ове компаније на тржишту. У одговору се, такође, наводи да се приближава завршетак реализације предметне трансакције те да ће у наредном периоду препреке за достављање одређених докумената или података из њих престати да постоје, након чега ће они бити достављени тражиоцу.

Повереник је своју одлуку да поништи првостепено решење и предмет врати на поновни поступак, образложио на следећи начин:

Чланом 125. став 1. Закона о општем управном поступку прописано је да се пре доношења решења морају утврдити све одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе.

Чланом 5. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописано је да свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упуту поштом, факсом, електронском поштом или на други начин.

Чланом 8. став 1. наведеног закона прописано је да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу и закону, а ставом 2. истог члана прописано је да се ниједна одредба овог

закона не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана.

Одредбама члана 9. тач. 3, 4. и 5. истог закона прописана је могућност ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја ако би се приступом информацијама озбиљно угрозили међународни односи или битно умањила способност државе да управља економским процесима у земљи или битно отежало остварење оправданих економских интереса, или ако би се учинио доступним документ за који је прописима или службеним актима заснованим на закону одређено да се чува као тајна, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.

Имајући у виду садржину захтева жалиоца, наводе жалбе и одговора на жалбу, као и цитиране законске одредбе, Повереник налази да ожалбено решење треба поништити и предмет вратити првостепеном органу на поновно одлучивање, будући да се на основу утврђених чињеница и изнетих аргумената не може са сигурношћу тврдити да је основана одлука првостепеног органа о одбијању захтева у погледу свих тражених информација, код неспорно оправданог интереса јавности да се тражене информације учине доступним. У прилог поништавања ожалбеног решења и враћања предмета на поновни поступак у коме би се утврдиле све одлучне чињенице и околности за доношење одлуке јесте и чињеница да је првостепени орган накнадно, након спроведеног поступка по захтеву и доношења ожалбеног решења, у одговору на жалбу износио нове аргументе у корист своје одлуке.

Неспорно је да су разлози на које се позива првостепени орган, попут угрожавања међународних односа, умањења способности државе да управља економским процесима у земљи и могућност настанка штетних последица услед одавања поверљивих информација, Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја прописани као могући разлози ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, према члану 9. тог закона, могућност ускраћивања приступа траженој информацији условљена је обавезом органа власти да докаже да је у конкретном случају то оправдано да би се заштитио претежнији интерес. Поред формалног услова да се ради о информацији или документу за који је одређено да се чува као тајна, Закон захтева и испуњење другог, материјалног услова, тј. да се ради о таквим информацијама или документима због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацији. При томе, те последице односно разлози за ускраћивање приступа информацијама не могу бити

апстрактни и хипотетички, већ морају бити учињени конкретним, јасно препознатљивим у односу на конкретне информације, што првостепени орган није учинио у образложењу свог решења. Дакле, аргументи за ускраћивање приступа информацијама не могу се заснивати само на претпоставци првостепеног органа о могућем понашању друге уговорне стране, тј. страног партнера у послу који је предмет уговора. Наведени став заснива се на одредби члана 8. Закона који у ставу 1. предвиђа да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону. Због тога се за сада са сигурношћу не може утврдити да ли постоје сви услови да се искључи или ограничи слободан приступ траженим информацијама, и ако постоје, да ли у погледу баш свих информација, у складу с цитираним одредбама члана 9. тач. 3, 4. и 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, на које се првостепени орган позива у ожалбеном решењу.

Такође, из спроведеног поступка не може се видети ни да је првостепени орган, пре него што је у целости одбио захтев жалиоца, разматрао могућност делимичног приступа информацијама у складу с чланом 12. истог закона који предвиђа могућност да се од приступа изузму одређене одредбе уговора и осталих докумената ако су за то испуњени сви напред наведени законски услови у смислу да би њиховим одавањем реално наступиле поменуте штетне последице.

Нема места позивању првостепеног органа на одредбе о прекршајној и кривичној одговорности у случају одавања пословне тајне, за ситуацију када орган јавне власти то чини у складу са законом и на основу закона, а не неовлашћено.

На основу свега напред изнетог и на основу члана 232. став 2. Закона о општем управном поступку, а у вези са чл. 23. и 24. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, поништено је ожалбено решење и предмет враћен на поновни поступак.

У поновном поступку првостепени орган ће поступити по примедбама наведеним у образложењу овог решења и најпре утврдити да ли још увек постоје разлози који онемогућавају достављање тражених информација, а чији престанак се, према наводима првостепеног органа, очекивао у наредном периоду, па уколико они још увек постоје, на несумњив начин ће утврдити да ли би у конкретном случају и које тешке правне и друге последице реално могле наступити уколико би се тражене информације учиниле доступним јавности и у односу на које информације конкретно. Затим ће на основу правилно утврђеног чињеничног стања донети нову одлуку у овој управној ствари, односно поново одлучити о захтеву жалиоца у складу с одредбама

Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, при чему ће имати у виду и евентуалну могућност примене одредбе члана 12. Закона.

Број: 07-00-04218/2013-03 од 19. ФЕБРУАРА 2014.

13.3. ОБЈАВЉИВАЊЕ ПОВЕРЉИВИХ ИНФОРМАЦИЈА ИЗ УГОВОРА И ШТЕТНЕ ПОСЛЕДИЦЕ

Да би првостепени орган ограничио приступ информацијама од јавног значаја с позивом на поверљивост информација, обавезан је да у спроведеном поступку докаже да је то неопходно у демократском друштву ради заштите претежнијих интереса у односу на интерес јавности да зна. То подразумева уверљиве доказе о могућим реалним штетним последицама у случају да се информације учине доступне јавности, а не истицање само формалног разлога, тј. чињенице да информације представљају пословну тајну.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности уважио је жалбу и тадашњем Министарству економије и регионалног развоја наложио да жалиоцу – Савету за борбу против корупције Владе Републике Србије, достави копију пратећих прилога Уговора о заједничком инвестиционом улагању између Републике Србије и Fiat Group Automobiles S. p. A. 023-02-1259/2008-04 од 29. августа 2008, и то:

- Прилог 1 – План реструктурирања имовине;
- Прилог 3 – План подстицаја;
- Прилог 4 – Акциони план за инфраструктуру;
- Прилог 7 – Иницијални пословни план; и
- Копију свих анекса и прилога уколико су закључени, односно мењани од дана потписивања основног уговора до 17. марта 2011. године.

Аргументи Министарства за недостављање информација по захтеву жалиоца били су да се Министарство након добијања захтева обратило Републичком секретаријату за законодавство ради добијања мишљења о начину на који треба извршити објављивање поверљивих података с обзиром на то да тражена документација садржи податке који се са становишта друге уговорне стране сматрају поверљивим; да је захтев за мишљење прослеђен Министарству правде,

као органу надлежном за послове државне управе, који се односи на надзор над применом прописа којим се уређује тајност података, а да Министарство правде није доставило одговор на захтев и да ће поступити у складу с мишљењем које добије од Министарства правде.

Повереник је уважио жалбу и решењем бр. 07-00-01218/2011-03 од 11. јула 2011. наложио достављање информације жалиоцу, наставши да Министарство није поступило у складу с чланом 16. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ).

У погледу аргумената о уговореној клаузули о поверљивости информација, Повереник је изнео следећи став:

Повереник није прихватио као релевантне наводе првостепеног органа да су уговорне стране чланом 60. предметног Уговора утврдиле критеријуме на основу којих се информације садржане у овом уговору сматрају поверљивим. Ово због тога што је одредбом члана 9. тачка 5. ЗСПИЈЗ прописано да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме учинио доступним информацију или документ за који је прописима или службеним актом, заснованим на закону, одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији. Чланом 8. ЗСПИЈЗ прописано је да се права из овог закона могу изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону. Ставом 2. овог члана прописано је да се ниједна одредба овог закона не сме тумачити на начин који би довео до укидања неког права у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. истог члана.

У складу с тим, да би првостепени орган ускратио приступ траженој информацији, обавезан је да докаже да је то неопходно у демократском друштву ради заштите претежнијих интереса у односу на интерес јавности да зна, што првостепени орган није учинио у конкретном случају.

Наиме, осим навода да се ради о поверљивим информацијама, Министарство није указало на то које би штетне последице по интересе заштићене законом наступиле приступањем траженим информацијама што је неопходан услов, осим формалног, да би се јавности ускратио приступ траженим информацијама. Имајући у виду да се ради о информацијама везаним за Уговор који је већ објављен на веб-сајту Владе Републике Србије и којим је предвиђено да се под појмом „Уговор“ подразумевају и сви прилози с додацима или измене и допуне основног уговора о којима ће се уговорне стране договорити с времена на време,

то по оцени Повереника нема основа да се информације које се управно тичу накнадних измена основног уговора који је јавно објављен ускрате јавности с позивом на њихову тајност, односно поверљивост. Напротив, Повереник налази да би требало да су оне доступне јавности и без посебног захтева, јер се тичу инвестиције од великог значаја за Републику Србију па је неспоран интерес јавности да зна да ли се Уговор извршава у складу с прописаним условима и предвиђеном динамиком.

У поступку принудног извршења предметног решења Повереника Министарство се и даље позивало на поверљивост тражених информација, предочавајући ризик од могућих штетних последица за случај њиховог откривања, као што је могуће повлачење Фијата из овог инвестиционог пројекта.³

Повереник је у вези с тим упозорио Министарство да је пропустило да све релевантне чињенице и доказе размотри у првостепеном поступку, поступајући по захтеву Савета, да је и у својим изјашњењима за време другостепеног поступка пред Повереником остало само на терену истицања формалног разлога, тј. пословне тајне, без доказа о могућим реалним штетним последицама у случају приступа свим информацијама, те да се на та питања не може враћати у извршном поступку. Подсетио је на то да је преиспитивање решења Повереника дозвољено и правно могуће једино у законом предвиђеном року у судском поступку, по тужби Републичког јавног тужиоца за вођење управног спора, на иницијативу Министарства, пред Управним судом Србије.

По оцени Повереника, инсистирање Министарства на томе да комуникацију по овом питању настави на начин који не узима у обзир услове и процедуру утврђену законом, поготово имајући у виду да је чак и у одредбама основног Уговора о заједничком инвестиционом улагању између Републике Србије и Фијата, које се односе на поверљивост и објављивање информација, предвиђено да се обавеза поверљивости неће примењивати ако објављивање информације захтева меродавно право, а да је по уговору меродавно право Републике Србије, Министарство, свесно или несвесно, изазива утисак да интересе страног партнера ставља изнад закона Републике Србије.

Чак и у ситуацији да су поједини делови тражене документације од стране Републике Србије, односно њених органа, класификовани тајном у складу са Законом о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09), чланом 25. овог закона изричито је прописано да „овлашћено лице органа јавне власти опозива тајност податка, односно

3 Министарство није поступило по налогу из решења Повереника, због чега је Повереник затражио од Владе Републике Србије да, у складу с чланом 28. ЗСПИЈЗ, обезбеди извршење предметног решења, што се није догодило. Жалиоцу су достављени готово потпуно затамњени делови Уговора.

документа који садржи тајни податак и омогућава остваривање права тражиоцу, односно подносиоцу захтева на основу решења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у поступку по жалби, односно на основу одлуке надлежног суда у поступку по тужби, у складу са законом којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја и законом који уређује заштиту података о личности.“

БР. 07-00-01218/2011-03 од 11. јула 2011. и

БР. 07-00- 02566/1/2011-03 од 15. ДЕЦЕМБРА 2011.

14. Орган власти нема информације

14.1. ОРГАН ВЛАСТИ НЕ ОБРАЂУЈЕ И НЕМА ЗАХТЕВАНЕ ПОДАТКЕ О ЛИЧНОСТИ

Орган власти је поступио по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја у складу с чланом 16. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер је у законском року тражиоца информација обавестио да не поседује информације о броју запослених одређене националне припадности.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

Подносилац захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја је од државног органа захтевао информације о броју запослених који су албанске националне мањине, позивајући се на праћење спровођења Закључка Владе о мерама за спровођење учешћа припадника националних мањина у органима државне управе („Службени гласник РС“, број 40/06).

Орган власти је обавестио подносиоца да је податак о националној припадности лични податак, тј. нарочито осетљив податак са становишта Закона о заштити података о личности, па да се стога подаци о националној припадности могу прикупљати, обрађивати и давати на коришћење само уз писмену сагласност грађанина у складу с чланом 17. Закона, те да с обзиром на овакав законски режим и уставно опредељење, да је изражавање националне припадности слободно, као и да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности због чега орган власти није прикупљао податке о националној припадности запослених.

Чланом 16. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, прописано је да је орган власти дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, између осталог, тражиоца обавести о поседовању информације.

Имајући у виду да је орган власти у законском року поступио по поднетом захтеву и обавестило жалиљу да не располаже траженом информацијом, односно да Министарство није прикупљало податке о националној припадности запослених, Повереник налази да је орган власти поступио у складу с наведеном одредбом члана 16. став 1. Закона, те да је жалба неоснована.

Бр. 07-00-00816/2014-03 од 22. априла 2014.

15. Подаци на веб презентацијама државних органа

15.1. ОБЈАВЉИВАЊЕ КЛАСИФИКОВАНИХ ПОВЕРЉИВИХ ИНФОРМАЦИЈА И ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ НА ВЕБ ПРЕЗЕНТАЦИЈАМА

Из државног органа, односно министарства, затражене су смернице Повереника за поступање у погледу објављивања на веб презентацији оних инфомација које су класификоване као тајна или које садрже податке о личности, а у вези с израдом општег акта о објављивању и управљању информацијама на веб-сајту. Наводи се различита пракса државних институција других држава.

У вези са тим, уз ограду да Повереник није овлашћен да даје смернице државним органима о томе како и на који начин да уреде садржај својих интерних аката, нити да је примерено да коментарише праксу иностраних државних органа, посебно кад су у питању различита решења у националним законодавствима у односу на правни систем Србије, као заштитник права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, Повереник је указао на следеће:

Питање званичне интернет презентације органа јавне власти у Републици Србији, укуључујући садржај презентације, нажалост, није уређено законом. Полазећи од тога да интернет презентације у значајној мери доприносе транспарентности рада органа јавне власти, Повереник је 2011. упутио Иницијативу за допуну Закона о државној управи тадашњем Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу.⁴ Иницирао је да се тај закон допуни одредбама којима би електронске презентације органа власти биле прописане као обавеза, као и да се сходно утврди примена тих одредаба на органе локалне самоуправе, агенције и државна јавна предузећа, те да се законом пропишу санкције за непоштовање те обавезе. Више информација о тој иницијативи доступно је на: www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1255--7112011.html.

Начелно, на интернет презентацији могу се објавити информације које су настале у раду органа власти или у вези с радом органа власти (информације од јавног значаја) и које су, у начелу, доступне јавности уз поштовање начела заштите података о личности.

Повереник, са становишта Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у погледу објављивања информација на сајтовима органа власти, има надлежност само у погледу обавезе објављивања Информатора о раду. Упутством за израду и објављивање

4 Иницијатива је поновљена у јуну 2014. Министарству за државну управу и локалну самоуправу.

Информатора о раду државног органа („Службени гласник РС“, број 68/10) прописано је које информације орган јавне власти мора учинити доступним јавности. У том смислу све информације које морају бити објављене у складу с чланом 39. Закона и Упутством могу несметано бити објављене и на интернет презентацији. Тај документ дефинише минимум информација које морају бити објављене, али је препорука да орган власти што већи број информација које се односе на његов рад, трошење буџетских средстава и сл. објави на проактивној основи и без постојања изричите обавезе.

Уколико документи и информације које се објављују садрже податке о личности запослених у органу власти, а односе се на функцију и посао који та лица обављају (нпр. имена и презимена, радна места, службени бројеви телефона, службене имејл адресе и сл.), онда такве информације имају карактер информација од јавног значаја и у начелу треба да буду доступни јавности. У ставу 4. тачка 22. Упутства прописан је минимум информација о запосленима (имена и звања свих руководиоца у свим организационим јединицама, као и контакт подаци) који мора бити доступан јавности. Орган власти може на проактивној основи објавити те податке и за друга запослена лица и то је ствар његове унутрашње процене.

Међутим, кад је реч о другим физичким лицима (странкама, учесницима у поступку који се води пред органом власти и сл.), подаци о личности у начелу могу бити објављени само уколико за то постоји одговарајући правни основ (начело законитости), тј. уколико постоји изричито законско овлашћење за обраду тих података, односно сагласност лица чији подаци се обрађују. Притом се морају поштовати и друга начела заштите података о личности, и то: начело сврсисходности, начело сразмерности, начело безбедности података и начело тачности и ажурности. Са аспекта објављивања информација, посебно је важно указати на начело сразмерности које претпоставља да постоји однос пропорционалности између количине података о личности и сврхе у коју се подаци обрађују. Не смеју се обрађивати подаци који су прекомерни и неподесни да се оствари сврха обраде.

Када се објављују одлуке и други службени акти органа власти, а који садрже податке о личности физичких лица, потребно је водити рачуна о анонимизацији тих података, с тим што анонимизацији не подлежу подаци који се односе на службена лица и запослене у органу власти, а у вези су с обављањем њиховог посла (име и презиме, радно место, службени контакт подаци и слично).

Пожељно је да орган власти својим актом уреди питања анонимизације. Као модел за такав документ може послужити Правилник

о анонимизацији података о личности који је донео Повереник, а доступан је на следећој адреси: www.poverenik.rs/sr/o-nama/akti-o-radusluzbe/aktuelni-akti/1706-pravilnik-o-anonimizaciji-podataka-o-licnosti.html. Иначе, интернет презентација Повереника може послужити као илустрација односа према свим претходно наведеним питањима.

Правилима о анонимизацији података о личности у документи-ма који се објављују не прејудуцира се одлука по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, која је увек појединачна, за конкретан случај и околности, у зависности од тога да ли су испуњени услови за примену изузетака од права на приватност из члана 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и да ли право јавности да зна претеже у односу на право на приватност. И у тим ситуацијама, када се одобрава приступ одређеним личним подацима као информацијама од јавног значаја, треба водити рачуна о томе да ти документи могу садржати и податке о личности у погледу којих јавност нема интерес да их зна (нпр. адресни подаци физичког лица, ЈМБГ и сл.), па је неопходно приликом објављивања тих докумената учинити недоступним оне податке о физичким лицима којима би се могла повредити приватност лица на које се подаци односе у мери већој од оне која је неопходна да би се остварило право јавности да зна. Дакле, потребно је поштовати раније поменуто начело сразмерности, као једно од основних начела у области обраде података о личности.

Будући да се обрада података, према Уставу, може уређивати само законом, потребно је избећи могућност да се Правилником о објављивању и управљању информацијама на веб-сајту уређују питања која се односе на обраду података о личности.

Уколико је неком документу одређен један од степена тајности у складу са Законом о тајности података („Службени гласник РС“, број 104/09), онда, по природи ствари, такав документ не сме бити објављен на интернету. Тиме се, такође, не прејудуцира појединачна одлука по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно да и такви документи могу бити учињени доступним јавности у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Број: 011-00-00379/2014-02 од 20. маја 2014.

15.2. ОБЈАВЉИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ШЕМЕ И ПОДАТАКА О ЗАПОСЛЕНИМ ЈАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА НА ВЕБ ПРЕЗЕНТАЦИЈИ ОРГАНА

ПИТАЊЕ:

Да ли се на сајту града могу објавити организациона шема органа града и градске управе и подаци о сваком раднику (име и презиме, стручна спрема, посао који обавља, од када је и да ли је радни однос засновао на одређено или неодређено време код послодавца, подаци о платама, исплаћеним дневницама, као и свим осталим примањима из буџета града?

ОДГОВОР:

Повереник је, уз ограду да питање званичне интернет презентације органа јавне власти у Републици Србији, укључујући садржај презентације, није уређено законом, у одговору изнео начелно мишљење у оквиру својих надлежности, будући да ставове, као другостепени орган, заузима у конкретним ситуацијама када одлучује по жалбама због повреде права на приступ информацијама и права на заштиту података о личности или у поступку надзора над применом Закона о заштити података о личности.

Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС“, број 68/10) прописано је које информације орган јавне власти мора учинити доступним јавности. У том смислу све информације које морају бити објављене у складу с чланом 39. Закона и Упутством могу несметано бити објављене и на интернет презентацији. Закон и Упутство дефинишу минимум информација које морају бити објављене, али је препорука Повереника да орган власти што већи број информација које се односе на његов рад, трошење буџетских средстава и сл. објави на проактивној основи и без постојања изричите обавезе.

Објављивање података о организационој структури органа јесте обавеза органа власти у складу с тачком 22. Упутства. У ставу 4. те тачке прописан је минимум информација о запосленима (имена и звања свих руководилаца у свим организационим јединицама, као и контакт подаци) који мора бити доступан јавности. Орган власти може на проактивној основи објавити те податке (име, звање, радно место, службени број телефона, службене имејл адресе и сл.) и за сва запослена

лица и то је ствар његове унутрашње процене. Најопштије говорећи, подаци о личности запослених који се односе на функцију и посао који та лица обављају, или су од значаја за обављање њихове функције и послова (примера ради, стручна спрема запосленог која је услов за запослење на одређеном радном месту, поседовање тачно одређених вештина и квалификација за неко радно место, да ли је радни однос заснован на одређено или неодређено време код послодавца и сл.), имају карактер информација од јавног значаја и у начелу треба да буду доступни јавности.

Тачком 35. Упутства прописан је минимум информација које орган јавне власти мора објавити о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима. Обавеза да се подаци о накнади зарада и другим примањима искажу и објаве појединачно постоји само у односу на старешине органа и сва друга лица која се сматрају јавним функционерима, с тим што орган јавне власти може одлучити да податке о накнади зарада и другим примањима искаже и објави појединачно и за друге запослене и то је, такође, ствар његове унутрашње процене. Јавност увек има појачан интерес да зна како се располаже јавним новцем и право је грађана, као пореских обвезника, да знају како се троше буџетска средства. Управо из тих разлога орган јавне власти увек треба да настоји да што више информација о трошењу буџетских средстава објави на проактивној основи. Доступност података о зарадама запослених у органу јавне власти, који у начелу треба да буду доступни јавности, заснива се на изузетку од права на приватност које је прописано чланом 14. став 1. тачка 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Међутим, иако је поље приватности државних службеника и лица запослених у органима јавне власти сужено у односу на поље приватности лица која нису јавни службеници, орган власти треба да води рачуна о томе да се не објављују подаци о личности запослених за које јавност не треба да има интерес да их зна, односно да је потребно заштити и учинити недоступним оне податке о запосленима чијим обелодањивањем би могла бити повређена њихова приватност у мери већој од оне која је неопходна да би се остварила сврха објављивања тих података, а то је повећање транспарентности рада органа јавне власти. По природи ствари, сваки орган јавне власти има велики број докумената и информација које се односе на трошење буџетских средстава, а који извесно садрже и податке о личности у погледу којих јавност нема, односно не треба да има интерес да их зна. То су, примера ради, адресни подаци, ЈМБГ, одбици од зарада по основу алиментације или кредита, информације о плаћеном одсуству на име склапања брака, подаци о минулом раду и слично.

Приликом објављивања информација од јавног значаја на проактивној основи, а које су истовремено и подаци о личности запослених у органу власти, мора се поштовати начело сразмерности, које је једно од основних начела у области обраде података о личности, прописано одредбама члана 8. тач. 6. и 7. Закона о заштити података о личности. Не смеју се објављивати подаци који нису примерени и подесни за остварење сврхе обраде – повећање транспарентности рада органа јавне власти. Овим ставом не прејудуцира се појединачна одлука по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно да би се и такве информације и документи у одређеној ситуацији могли учинити доступни јавности у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, уколико би се у конкретном случају доказало да је интерес јавности да те информације зна претежнији од права на приватност лица на која се подаци односе.

Бр. 011-00-00620/2014-02 од 1. јула 2014.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.727(497.11)

СЛОБОДАН приступ информацијама : ставови и мишљења
Повереника. 3 / [уредник Станојла Мандић]. – Београд :
Повереник за информације од јавног значаја и заштиту
података о личности, 2014 (Београд : Службени гласник).
– 111 стр. ; 23 cm

Тираж 600.

ISBN 978-86-912589-9-3
1. Мандић, Станојла [уредник]
а) Право на информисање – Србија
COBISS.SR-ID 209638668