

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
РЕПУБЛИКА СРПСКА  
ВРХОВНИ СУД РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ  
Број: 11 0 У 024255 20 Увп  
Бања Лука, 13.10.2021. године

Врховни суд Републике Српске у вијећу састављеном од судија, Страхиње Ђурковића предсједника вијећа, Душка Бојовића и Смиљане Мрша чланова вијећа, уз учешће записничара Тамаре Кочић, у управном спору по тужби Удружења за борбу против корупције „Transparency International“ Босне и Херцеговине, са сједиштем у Бањалуци, улица Гајева број 2, заступаног по Срђану Благовчанину - предсједавајућем Одбора директора (у даљем тексту: тужилац), против рјешења број 08/2-053-11/19 од 14.2.2019. године Министарства унутрашњих послова Републике Српске, Бања Лука (у даљем тексту: тужени), у предмету одобравања приступа информацијама, одлучујући о захтјеву тужиоца за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Бањалуци број 11 0 У 024255 19 У од 21.5.2020. године, у нејавној сједници одржаној дана 13.10.2021. године донио је

## ПРЕСУДУ

Захтјев се одбија.

Одбија се захтјев тужиоца за накнаду трошкова поступка.

## Образложење

Побијаном пресудом је, у ставу 1. изреке одбијена тужба против оспореног акта туженог, којим је одбијена жалба тужиоца изјављена на допис Службе министра, Одјељења за односе са јавношћу туженог број С/М-1-053-11/19 од 25.1.2019. године, а којим је тужилац обавијештен да се не може удовољити поднесеном захтјеву за приступ информацијама, којим је затражио достављање свих извјештаја о употреби силе полицијских службеника за дане 25, 30. и 31.12.2018. године. То из разлога што је у погледу тих информација утврђено постојање изузетка од објављивања информације, у смислу члана 6. и 8. Закона о слободи приступа информацијама („Службени гласник Републике Српске“ број 20/01, у даљем тексту: ЗОСПИ). Ставом 2. изреке пресуде је одбијен захтјев тужиоца за накнаду трошкова управног спора, по основу таксе на тужбу и пресуду, у укупном износу од 200 КМ.

Одбијање тужбе образложено је разлозима да је оспорени акт правилан, јер је тужени утврдио изузетак у смислу члана 6. став 1. тачка в) ЗОСПИ-а за одобравање приступа информацијама, правилном примјеном одредаба члана 53. Закона о полицији и унутрашњим пословима („Сл. гласник Републике Српске“ број 57/16 и 110/16) и члана 23. Правилника о употреби силе („Сл. гласник Републике Српске“ број 17/17), будући да се ради о службеним актима органа, који се састављају по одређеном обрасцу и предају органу који врши контролу употребе силе од стране полицијског службеника, а што у коначном, уколико се утврди неправилност може да доведе и до покретања

дисциплинске одговорности полицијског службеника, па тако да објављивање тих информација може утицати на функцију јавног органа и процес доношења одлука, у којем се у крајњем може отежати заштита запосленог лица односно његова адекватна и контролисана оцјена, као и оцјена околности под којима је употребио силу. При томе је суд додао да је и сам тужилац навео да је у вези са догађањима у односу на које је затражио достављање информација, Институција Омбудсмена за људска права отворила више предмета, па он и поднио кривичну пријаву Окружном јавном тужилаштву у Бањалуци против више полицијских службеника због кривичних дјела из чланова 362, 329, 322. и 315. Кривичног законика Републике Српске, те и Хелсиншки парламент грађана поднио захтјев Одбору за безбједност Народне скупштине Републике Српске да се преиспитају наводи који су се појавили у медијима у односу се на прекомјерну употребу силе полицијских службеника, што све указује на постојање контролног механизма јавности у раду туженог, који механизам контроле се управо и изражава путем активности које су наведене институције предузеле, при чему примјена ЗОСПИ-а не искључује примјену Закона о заштити личних података („Сл. гласник БиХ“ број 49/06, 76/11 и 89/11), у ком смислу се и подржавају разлози оспореног акта.

Благовременим захтјевом за ванредно преиспитивање те пресуде (у даљем тексту: захтјев) тужилац побија њену законитост, из разлога предвиђених у члану 35. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник Републике Српске“ број 109/05 и 63/11, у даљем тексту: ЗУС). Истиче да је суд изнио неколико спорних закључака, преузимајући аргументацију туженог из оспореног акта, не обазирјући се на наводе тужбе да у конкретном случају тест јавног интереса из члана 9. ЗОСПИ-а уопште није проведен. Напомиње да није довољно само се позвати на изузетак предвиђен ЗОСПИ-ем у поступку остваривања права на приступ информацијама, већ је неопходно спровести тест јавног интереса и навести све разлоге одбијања захтјева, са материјалним околностима у смислу члана 14. став 3. тачка а) ЗОСПИ-а, па се примјена изузетка не може оправдати истицањем да би објављивање тражених информација могло утицати на функцију јавног органа и отежати заштиту запосленог, како то наводе тужени у оспореном акту и суд у побијаној пресуди. Тужени у оспореном акту а ни суд у побијаној пресуди, нису дали разлоге за примјену изузетка о дискрецији, нити је објашњено зашто је превагнуо интерес јавног органа на дискрецију у доношењу одлуке, што се не може оправдати тиме да у захтјеву за приступ информацијама није наведен циљ прибављања извјештаја односно тражених информација нити су наведене контролне активности које он (тужилац) води везано за поменута догађања, имајући у виду да ЗОСПИ у члану 11. став 2. предвиђа да јавни орган неће испитивати нити захтијевати разлоге оправданости захтјева. Како је он удружење грађана посвећено борби против корупције, то и није дужан према ЗОСПИ-у објашњавати свој интерес или разлоге за доставу тражених информација, иако је у конкретном случају описао све разлоге и околности, доказујући управо тиме јавни интерес у предметној ствари, али се суд уопште није обазирао на начин примјене изузетка из члана 8. наведеног закона, већ је само констатовао да је правилно тужени навео да ЗОСПИ не искључује примјену Закона о заштити личних података, мада у конкретном случају нису тражени лични подаци полицијских службеника или других лица, а ЗОСПИ и омогућује да се у смислу члана 10. тог закона изврши раздвајање информација уколико би дио тражене информације представљао изузетак или лични податак. Због тога су у побијаној пресуди изостали разлози о одлучним чињеницама, јер се суд позвао искључиво на полицијске прописе, уопште не размотравши одредбе ЗОСПИ-а који је кључни пропис у овој управној ствари, па увидом у тражене извјештаје јавност би и могла донијети коначни вриједносни суд о раду и поступању полиције везано за спорне догађаје масовних протеста и спонтаног окупљања грађана против полицијске репресије, о чему су извјестили бројни домаћи, регионални и међународни медији, што је све и документовано у тужби. Како су и институције

Омбудсмена запримиле више жалби, односно представки грађана и организација (углавном жалби на поступање према припадницима групе „Правда за Давида“), поводом чега су те институције сачиниле Специјални извјештај о праву на слободу мирног окупљања (Бања Лука, 2020. године) у којем препоручују да тужено министарство мора обезбиједити да употреба средстава принуде буде у складу са стандардима, то је у интересу самог туженог да свој рад учини јавним и да презентује тражене информације о употреби силе на спорне дане и тако разјасни спорну ствар. Додаје да према Кодексу Уједињених нација о понашању службеника за провођење закона, свака агенција за провођење закона треба представљати заједницу, одговорати на њене потребе и бити у цијелости одговорна према њој, па Европски полицијски етички кодекс (Препорука Савјета Европе 2001-10) у поглављу „Одговорност и контрола полиције“ под тачком 59. предвиђа да полиција одговара држави, грађанима и њиховим представницима, те се подвргава дјелотворној екстерној контроли, па тако да управо достављањем података и информација у вези са радњама у односу на које постоје изражене сумње у њихову ваљаност и законитост, се успоставља дјелотворна екстерна контрола о којој и говоре поменути међународни стандарди. Умјесто да је суд у побијаној пресуди цијенио те околности, само је паушално преузео аргументацију туженог и није се упустио у меритум ствари, чиме је поступио супротно од права датих међународним стандардима и домаћим прописима. Предлаже да се побијана пресуда преиначи тако да се тужба уважи и оспорени акт поништи, те наложи туженом да омогући слободан приступ траженим информацијама, а и да се тужени обавезе на накнаду трошкова управног спора по основу таксе на тужбу и пресуду у износу од по 100 КМ, као и таксе на предметни захтјев у износу од 200 КМ, укупно 400 КМ.

Тужени у одговору наводи да је побијана пресуда правилна, јер су нетачни наводи тужиоца да у конкретном случају није спроведено испитивање јавног интереса, па је неоснована и констатација тужиоца да је паушално цијењено да у конкретном случају јавни интерес претеже над интересом заштићених вриједности у смислу ЗОСПИ-а. Иако је тужилац удружење грађана посвећено борби против корупције, то не значи да се сврха тражења информација може претпоставити, па тужилац као подносилац захтјева за слободан приступ информацијама није аргументовао да је тражењем спорних информација желио на било који начин да допринесе некој дебати од јавног интереса, па чак ни да ли је имао намјеру да те информације даље подијели заинтересованој јавности, односно да га је то спријечило да обавља улогу друштвеног „контролора власти“. Додаје да је према ставу Уставног суда Босне и Херцеговине, заузетом у Одлуци о допустивости и меритуму у предмету број АП-2357/16 („Сл. гласник Републике Српске“ број 78/18) битна чињеница да се у поступку одлучивања по ЗОСПИ-у, морају цијенити и релевантни критеријуми и то: а) сврха захтјева за приступ информацијама; б) природа информације која се тражи; ц) улога подносиоца и д) постојање и доступност информације, па тако да иако ЗОСПИ не прописује директно да захтјев мора да садржи сврху подношења, мора садржавати довољно података да би се у сваком конкретном случају могао цијенити јавни интерес. Сходно томе сматра да је оспореним актом правилно одлучено, па предлаже да се захтјев одбије.

Размотривши захтјев, одговор туженог, побијану пресуду и остале прилоге у списима предмета, на основу одредбе члана 39. ЗУС-а, одлучено је као у изреци ове пресуде из сљедећих разлога:

Из списка произилази да је тужилац дана 4.1.2019. године, позивајући се на одредбе ЗОСПИ-а, затражио од туженог достављање извјештаја о употреби силе, поднесених од стране полицијских службеника у дане 25, 30. и 31.12.2018. године, које извјештаје су ти службеници имали обавезу доставити непосредном руководиоцу према

одредбама члана 53. Закона о полицији и унутрашњим пословима, а и одредбама Главе III (подношење извјештаја о употреби силе) Правилника о употреби силе. Поступајући по том захтјеву Одјељење за односе са јавношћу туженог је обавијестило тужиоца, Информацијом од 25.1.2019. године, да постоји изузетак из чланова 6. и 8. ЗОСПИ-а јер је сврха подношења извјештаја о примјени силе, контрола начина вршења послова и задатака полицијског службеника, односно примјена полицијског овлашћења употребе силе, те да је сходно члану 53. став 7. Закона о полицији и полицијским службеницима, руководилац основне организационе јединице, ако оцијени да је полицијски службеник неправилно или незаконито употребио силу, дужан да покрене поступак дисциплинске одговорности, па тако да јавно објављивање тих информација може отежати процес доношења одлука или отежати заштиту запосленог лица, при чему се у извјештајима, у смислу члана 8. ЗОСПИ-а налазе лични подаци, бројеви личних карата, адресе полицијског службеника, а и лица против којег је употребијена сила, као и свједока, сходно чему постоји изузетак и у смислу одредаба Закона о заштити личних података. То је одбијањем жалбе тужиоца, потврђено оспореним актом, са образложењем да околности случаја не оправдавају објављивање информација, јер би њеним објављивањем могла настати озбиљна штета за функцију јавног органа и процес доношења одлука, као и лични интерес лица на која се извјештај односи, имајући у виду одредбе члана 53. став 7. Закона о полицији и унутрашњим пословима и члана 23. Правилника о употреби силе, у вези са одредбама Закона о заштити личних података, додајући да је сврха тражења информација од кључног значаја за оцјену јавног интереса у предметним стварима, па да увидом у захтјев подносиоца и изјављену жалбу, се не виде разлози због којих је информација потребна, на основу чега би евентуално надлежни орган могао утврдити да би необјављивањем информације настала штета по јавни интерес, насупрот чему су заштита јавног интереса, те евентуална контрола околности предузетих активности мјера и радњи полицијских службеника, загарантовани управо поступцима и функцијама јавних органа, који се штите одлуком којом се одбија приступ информацијама. Тужени је и додао да ЗОСПИ јесте *lex specialis* за предметну област и да одредбе тог закона у предметима приступа информацијама имају предност у односу на друге прописе, али да то не искључује утицај и примјену других прописа у поступку рјешавања, па да ће у предметима везаним за вођење кривичног поступка бити узети у обзир прописи којима се наведена област регулише, те да се такође приликом примјене ЗОСПИ-а требају узети у обзир и одредбе члана 54. Закона о заштити личних података у односу на информације које садрже личне податке. Оспорени акт је оснажен побијаном пресудом, са разлозима који су већ изнесени у уводном дијелу образложења ове пресуде.

Побијана пресуда је, по мишљењу овог суда правилна и законита, па се и не може довести у сумњу наводима предметног захтјева.

Није спорно да је циљ ЗОСПИ-а, како је то прописано чланом 1. тог закона, да се установи да информације под контролом јавног органа представљају добро од вриједности и да јавни приступ тим информацијама промовише већу транспарентност и одговорност тих јавних органа, те да су те информације неопходне за демократски процес (став 1), па и да се установи да свако лице има право приступа тим информацијама у највећој могућој мјери у складу са јавним интересом, а и да јавни органи имају одговарајућу обавезу да објаве информације (став 2), те и да омогуће сваком физичком лицу да затражи измјену и даје коментар на своје личне информације под контролом јавног органа (став 3).

Чланом 4. истог закона је и прописано да свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има

одговарајућу обавезу да објави такве информације, које право приступа подлијеже само формалним радњама и ограничењима, с тим да су у смислу члана 5. тог закона предвиђени изузеци од објављивања тражене информације само у случајевима кад надлежни јавни орган: а) утврди изузетак у смислу члана 6, 7. и 8. тог закона за цијелу информацију или дио информације, и под б) одреди, након обављеног испитивања јавног интереса у смислу члана 9. тог закона, да објављивање информације није од јавног интереса. Ставом 1. члана 9. тог закона је прописано да ће надлежни јавни орган објавити тражену информацију, без обзира на утврђени изузетак, ако је то оправдано јавним интересом и узети у обзир сваку корист и сваку штету које могу проистећи из тога, а ставом 2. истог члана прописано да у доношењу одлуке да ли је објављивање информација оправдано јавним интересом, надлежни јавни орган ће размотрити околности као што су (али нису ограничене на) свако непоштовање законске обавезе, постојање било каквог преступа, судску погрешку, злоупотребу власти или немар у обављању службене дужности, неовлашћено коришћење јавних фондова, или опасност по здравље или безбједност појединца, јавности или околине.

Исто тако није спорно да је чланом 53. Закона о полицији и унутрашњим пословима, прописана процедура извјештавања и контроле употребе силе полицијског службеника који је у току вршења дужности употребио силу и који извјештај о томе доставља непосредном руководиоцу прије краја смјене у току које је дошло до употребе силе, при чему је ставом 4. тог члана прописано да у року од 8 дана од пријема извјештаја, непосредни руководиоца доставља јединици и руководиоцу основне организационе јединице извјештај о догађају са образложеним мишљењем о употреби силе, те да у смислу става 5. тог члана по пријему тог извјештаја, руководиоца основне организационе јединице у што краћем року одлучује о законитости и правилности употребе силе и оцјену доставља јединици, која у смислу става 6. тог члана потврђује оцјену, па ако утврди неправилност доноси оцјену о употреби силе, а ставом 7. тог члана је прописано да, ако руководиоца основне организационе јединице оцијени да је полицијски службеник употребио силу на незаконит или неправилан начин, дужан је да одмах покрене поступак дисциплинске одговорности полицијског службеника.

Такође није спорно да је чланом 23. Правилника о употреби силе, прописано шта садржи извјештај о употреби силе, чије подношење извјештаја је прописано и чланом 22. тог правилника, па тако да извјештај о употреби силе између осталог садржи идентификационе податке полицијског службеника, датум, вријеме и мјесто догађаја, име, презиме, адресу и друге податке о лицу против којег је употребијена сила, врсту и начин пруженог отпора или напада, детаљан опис догађаја, врсту силе, врсту и степен нанесена повреде, било којем лицу, датум, вријеме и мјесто пружања медицинске помоћи повријеђенима, име презиме и бројеве личних карата свједока догађаја.

Наведене одредбе Закона о полицији и унутрашњим пословима као и Правилника о употреби силе, указују на чињеницу да се у поступку који се води у складу са чланом 53. Закона о полицији, мора испоштовати процедура прописана законом, ради евентуалног утврђивања кршења закона од стране полицијског службеника, па уколико се то и утврди, полицијски службеник, који је непримјерено или прекомјерно употребио силу, ће у складу са законом бити дисциплински процесуиран, односно да од начина како је примијењена и употребијена сила, зависи и да ли ће се покренути евентуални дисциплински поступци против полицијских службеника, у складу са одредбама Закона о полицији и унутрашњим пословима.

Неспорно је и да тужилац као неваљана организација указује на питања од јавног интереса, али је у конкретном случају правилно одбијен захтјев тужиоца за приступ

информацијама, позивом на изузетак за одобравање тражених информација у смислу члана 6. ЗОСПИ-а, јер се захтјев тужиоца односио на службене акте органа којима се врши контрола начина поступања органа и полицијског службеника, а које се у крајњем и односе на употребу силе од стране полицијских службеника, имајући у виду да је контрола законитости употребе силе и предвиђена одредбама Правилника о употреби силе и Закона о полицији и унутрашњим пословима.

Стога је правилно тужени одлучио утврђујући изузетак код функције тог јавног органа за одобравање приступа траженим информацијама, позивањем на одредбу члана 6. став 1. тачку в) ЗОСПИ-а која предвиђа такав изузетак у случајевима када се откривањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете по легитимне циљеве у погледу заштите процеса доношења одлука од стране јавног органа, запосленог лица у јавном органу или сваког лица које врши активности за или у име јавног органа, а не обухвата чињеничне, статичке, научне или техничке информације. Сходно томе је без основа и позивање тужиоца да у конкретном случају није проведен тест јавног интереса у смислу члана 9. ЗОСПИ-а.

При томе је суд правилно и констатовао да је и сам тужилац навео да је у вези са догађањима у којима је употријебљена сила, Институција Омбудсмена за људска права отворила више предмета, па да је и он сам поднио кривичну пријаву Окружном јавном тужилаштву у Бањалуци против више полицијских службеника због кривичних дјела из чланова 315, 322, 329. и 362. Кривичног законика Републике Српске, а и да је Хелсиншки парламент грађана поднио захтјев Одбору за безбједности Народне скупштине Републике Српске да се преиспитају наводи који су се појавили у медијима а односе се на прекомјерну употребу силе полицијских службеника, што све и указује на постојање контролног механизма јавности у раду туженог, који механизам контроле се такође изражава и кроз активности које су те институције предузеле.

Из изнијетих разлога, како ни остали наводи тужиоца из предметног захтјева а и наводи туженог из одговора на захтјев и оспореног акта, нису могли утицати на другачије одлучивање, при чему је без утицаја и позивање тужиоца на то да Закон о заштити личних података не искључује примјену одредаба ЗОСПИ-а, што и није спорно, произлази да побијаном пресудом није остварен ниједан од разлога њене незаконитости из одредбе члана 35. став 2. ЗУС-а, па се захтјев тужиоца, на основу одредбе члана 40. став 1. тог закона, одбија.

Како је предметни захтјев одбијен, тужиоцу сходно одредбама члана 49. и 49а. ЗУС-а не припадају ни трошкови поступка по основу судске таксе на предметни захтјев, као ни трошкови управног спора по основу таксе на тужбу и пресуду, у погледу којих је побијаном пресудом и одбијен, па тако да се и захтјев тужиоца за накнаду укупних трошкова поступка одбија.

Записничар  
Тамара Кочић

Предсједник вијећа  
Страхиња Турковић

Тачност отправке овјерава  
Руководилац судске писарнице  
Биљана Аћић

