

UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Frankopanska 16
10 000 ZAGREB

Tužitelj: GONG, Trg bana J. Jelačića 15/IV, Zagreb, zastupan po izvršnom direktoru Dragan Zelić

Tuženik: Agencija za zaštitu osobnih podataka, Martićeva 14, Zagreb, zastupana po ravnateljcu Dubrovko Bilić, mag.philol.croat.

IP-166/2013

TUŽBA

radi poništenja rješenja Agencije za zaštitu osobnih podataka Klasa: UP/II-008-04/12-01/426, Urbroj: 567-06/04-13-10, Zagreb 13. lipnja 2013. godine

I. Tužitelj je dana 3. svibnja 2012. g. podnio zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) broj IP-130/2012, kojim traži dostavu informacije – presliku Ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa i odvjetničke tvrtke Patton Boggs LLP te preslike podataka Ugovoru.

DOKAZ: preslika zahtjeva tužitelja broj IP– 130/2012 od 3. svibnja 2012. g.

II. S obzirom da je tužitelj 10. svibnja 2012. g. dobio odgovor Ministarstva Klasa: 008-02/12-02/13, Urbroj: 15-12-1, 7. svibnja 2012. g. kojim se uskraćuje zahtjev za pravo na pristup informacijama temeljem navoda da se radi o klasificiranom dokumentu “povjerljivo” te da presliku nije moguće dostaviti radi zaštite interesa obiju ugovornih strana, tužitelj je 22. svibnja 2012. g. uputio žalbu IP-198/2012 nadležnom tijelu – Agenciji za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu: AZOP). U žalbi tužitelj ističe kako je Ministarstvo pogrešno utvrdilo činjenično stanje iz razloga što sukladno presudama Upravnog suda Republike Hrvatske (Poslovni broj: Us-4715/2009-4 od 1. srpnja 2009. g. i Poslovni broj: Us-3416/2010-4 od 16. lipnja 2010. g.) predmetni Ugovor, kao ugovor između tijela javne vlasti s privatnim osobama, ne može biti tajan, već se pojedinačan tekst može zaštititi sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Žalitelj ističe kako je pogrešno primijenjen Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10 I 77/11) te podredno Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07) budući da je Ministarstvo uskratilo pristup informaciji iz razloga zaštite interesa obiju ugovornih strana što ne predstavlja vrijednost zaštićenu odredbom čl. 6. Zakona o tajnosti podataka, a sukladno kojoj se i jedino može određena informacija klasificirati oznakom “povjerljivo” u skladu sa čl. 8. Zakona o tajnosti podataka. Tužitelj prilaže dokaz o objavljenim sporazumima i dodatnoj dokumentaciji tvrtke Patton Boggs na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa SAD-a iz koje proizlazi da se radi o ugovoru kojeg je Ministarstvo pravosuđa sklopilo sa spomenutom tvrtkom.

AZOP u rješenju (Klasa: UP/II-008-04/12-01/128, Urbroj: 567-06/01-12-02, Zagreb 10.07.2012.) poništava rješenje Ministarstva pravosuđa i dostavlja predmet na ponovno postupanje budući da je utvrdilo kako Ministarstvo nije pravilno ni u potpunosti utvrdilo činjenično stanje jer činjenice koje se nalaze u spisima ovog predmeta nisu potkrijepljene odgovarajućim dokazima. Također, ističe kako Ministarstvo nije razmotrilo zahtjev žalitelja u skladu sa čl. 8. st.4. i st. 6. Zakona o pravu na pristup informacijama može li se žalitelju omogućiti pristup Ugovoru ili dijelovima Ugovora s obzirom da je Ministarstvo predstavljalo Republiku Hrvatsku te s obzirom da se radi o potrošnji proračunskih sredstava. Također, AZOP navodi kako Ministarstvo nije uzelo u obzir da je zatražena informacija dokument koji je vezan uz rad tijela javne vlasti te traži da Ministarstvo u ponovnom postupku razmotri je li omogućavanje informacije u interesu javnosti i nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe te razmjerno cilju koji treba postići, kao i razmotriti da li su svi dijelovi zatražene informaciju klasificirani te ukoliko postoje neklasificirani dijelovi da ih učini dostupnima žalitelju.

DOKAZ: preslika odgovora Ministarstva Klasa: 008-02/12-02/13 Urbroj: 15-12-1 od 7. svibnja 2012. g., preslika žalbe tužitelja IP-198/2012 od 22. svibnja 2012. g. te preslika rješenja AZOP-a Klasa: UP/II-008-04/12-01/128, Urbroj: 567-06/01-12-02, 10.07.2012.; preslike dokumentacije objavljene na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa SAD-a

III. Dana 14. studenog 2012. g., tužitelj je od Ministarstva zaprimio novo rješenje Klasa: 008-02/12-02/13, Urbroj: 514-10-12-06 od 12. studenog 2012.g. u kojem Ministarstvo ponovno odbija zahtjev za dostavu informaciju. U navedenom rješenju Ministarstvo navodi kako je predmetni Ugovor s odvetničkom tvrtkom Patton Boggs sklopio ministar pravosuđa u ime Vlade RH te da je isti u posjedu Ministarstva. Ministarstvo navodi kako je Vlada RH predmetni ugovor u cijelosti klasificirala stupnjem tajnosti "povjerljivo" Zaključkom od 27. srpnja 2012. g. te kako je Vlada RH vlasnik traženih podataka i kao takva ovlaštena za donošenje odluke o zadržavanju, promjeni stupnja tajnosti ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti predmetnog ugovora.

Tužitelj je ponovno 22. studenog 2012. g. uputio žalbu IP-384/2012 drugostupanjskome tijelu AZOP-u. U žalbi tužitelj ističe kako je Ministarstvo pogrešno utvrdilo činjenično stanje iz razloga što Vlada RH nije vlasnik tražene informacije, već je vlasnik Ministarstvo pravosuđa obzirom da je predmetni Ugovor sukladno čl. 2. Zakona o tajnosti podataka sklopljen u okviru djelovanja Ministarstva. Također, žalitelj napominje kako pregledom internetske stranice Vlade RH spomenuti Zaključak Vlade RH od 27. srpnja 2012. g. ne postoji obzirom da je Vlada RH sjednicu održala 26. srpnja 2012. g., a ne 27. srpnja 2012. g. Tužitelj ponovno ističe kako je pogrešno primijenjena i odredba čl. 8. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama te odredba čl. 8. Zakona o tajnosti podataka budući da je nejasno na koji način predmetni Ugovor, klasificiran stupnjem tajnosti povjerljivo, štiti vrijednosti propisane u gore navedenom članku Zakona o tajnosti podataka. Tužitelj, također, ponovno ističe kako je Ministarstvo pravosuđa vlasnik tražene informacije, i stoga je pogrešno primijenjena i odredba čl. 8. st. 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, obzirom da nije proveden test javnog interesa na temelju kojega će se omogućiti pristup informaciji iako je klasificirana stupnjem tajnosti. Tužitelj ponovno prilaže dokaz o objavljenim sporazumima i dodatnoj dokumentaciji tvrtke Patton Boggs na internetskim stranicama Ministarstva pravosuđa

SAD-a iz koje jasno proizlazi da se radi o ugovoru kojeg je Ministarstvo pravosuđa sklopilo sa spomenutom tvrtkom.

Ministarstvo pravosuđa je AZOP-u te na znanje tužitelju dostavilo rješenje Klasa: 008-02/12-02/13. Urbroj: 514-10-12-07 od 4. siječnja 2013. g. a kojim je ispravljena pogreška u pisanju na način da se riječi „Zaključkom od 27. srpnja 2012.g.“ zamjenjuju riječima „Zaključkom od 27. srpnja 2011.g.“.

AZOP u rješenju Klasa: UP/II-008-04/12-01/426 Urbroj: 567-06/04-13-10, Zagreb 13. lipnja 2013. g. odbio žalbu tužitelja kao neosnovanu. AZOP zaključuje kako je Agencija jedino mogla uzeti u obzir kao točne navode Ministarstva obzirom da Agenciji nije dostavljen predmetni Ugovor kao ni Zaključak Vlade RH od 27. srpnja 2011. g. kojim je klasificiran predmetni Ugovor. Naime, Agencija naglašava kako tijela javne vlasti nemaju obvezu sukladno čl. 17. st. 6. Zakona o pravu na pristup informacijama Agenciji dostaviti informaciju koja je klasificirana stupnjem tajnosti. Prema tome, Agencija zaključuje kako je vlasnik informacije Vlada RH te da je predmetni Ugovor spomenutim Zaključkom Vlade u cijelosti klasificiran stupnjem tajnosti povjerljivo. Također, navodi kako je Ministarstvo dostavilo Agenciji rješenje Klasa:008-02/12-02/13, Urbroj: 514-10-12-07 od 04. siječnja 2013. g. kojim je ispravljena pogreška u pisanju, pa se radi o Zaključku od 27. srpnja 2011. g. Iako, zaključuje kako je nesporno da Ministarstvo nije provelo test javnog interesa, navodi da uzimajući u obzir odredbe čl. 8. st. 4. i čl. 17. st. 6. Zakona o pravu na pristup informacijama Agencija nije mogla niti je ovlaštena provesti postupak iz čl. 8. st. 4. citiranog Zakona, a koji postupak je ovlašten provesti nadležni Upravni sud.

DOKAZ: preslika rješenja tuženika od 12. studenog 2012. Klasa: 008-02/12-02/13, Urbroj: 514-10-12-06, preslika žalbe tužitelja IP-384/2012 od 22. studenog 2012.; preslika rješenja Ministarstva Klasa: 008-02/12-02/13. Urbroj: 514-10-12-07 od 4. siječnja 2013. g. te preslika rješenja AZOP-a Klasa: UP/II-008-04/12-01/426 Urbroj: 567-06/04-13-10, Zagreb 13. lipnja 2013.

Tužitelj podnosi tužbu Upravnom sudu iz sljedećih razloga:

1. U zahtjevu je za pristup informacijama zatražena od Ministarstva pravosuđa dostava preslike Ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa i odvjetničke tvrtke Patton Boggs LLP te preslike dodatka Ugovoru. Tijela javne vlasti sklapaju ugovore s pravnim osobama privatnog prava u javnom, a ne privatnom interesu, a što je i u skladu sa odredbama čl. 150. Zakona o općem upravnom postupku koji regulira uvjete za sklapanje i predmet upravnog ugovora. Naime, svrha i cilj upravnog ugovora je ispunjenje nekog šireg društvenog interesa, a javnopravno tijelo nastupa kao nositelj autoriteta javne vlasti i pridržava sebi posebne ovlasti. Takvi su npr. ugovor o koncesiji, ugovor o javnoj nabavi, te ugovor o javnim uslugama.¹ Prema

¹ Doc. dr. sc. Boris Ljubanović: Upravni ugovori i upravno sudovanje; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, God. 47 (2010), Broj 1 (95)

tome, taj je Ugovor po svojoj prirodi javan i služi ne samo kao ugovorni dokument dviju ugovornih strana, već i kao ugovorni dokument zbog treće strane, a to je javnost, kako bi ta ta javnost mogla imati uvid u rad tijela javne vlasti. Također, sukladno presudama Upravnog suda Republike Hrvatske (Poslovni broj: Us-4715/2009-4 od 1. srpnja 2009. godine i Poslovni broj: Us-3416/2010-4 od 16. lipnja 2010. godine) predmetni Ugovor, kao ugovor između tijela javne vlasti s privatnim osobama, ne može biti tajan, već se pojedinačan tekst može zaštititi sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

2. Vlada RH nije vlasnik tražene informacije, već je vlasnik Ministarstvo pravosuđa. Naime, odredba čl. 2. Zakona o tajnosti podataka definira vlasnika podatka kao nadležno tijelo u okviru čijeg djelovanja je klasificirani ili neklasificirani podatak nastao. Ministarstvo je pravosuđa u rješenju od 12. studenog 2012. Klasa: 008-02/12-02/13, Urbroj: 514-10-12-06, navelo kako je predmetni Ugovor potpisao ministar pravosuđa u ime Vlade RH i da je Vlada RH vlasnik tražene informaciju, ali kako se predmetni Ugovor nalazi u posjedu Ministarstva pravosuđa. Predmetni Ugovor predstavlja najobičniji ugovor o javnim uslugama kojeg temeljem Zakona o javnoj nabavi javni naručitelj, konkretno Ministarstvo pravosuđa, sklapa sa gospodarskim subjektom, konkretno odvjetnička tvrtka Patton Boggs, radi nabave usluga, konkretno usluga pravnog savjetovanja. Dakle, radi se o ugovoru o javnoj nabavi čiji su predmet pravne usluge (usluge u smislu Dodatka II. B kategorije br. 21) prema odredbi čl. 2. toč. 25. Zakona o javnoj nabavi (NN 90/11). Ministarstvo pravosuđa je, kao državno tijelo RH, u skladu sa odredbom čl. 5. st. 1. toč. 1. Zakona o javnoj nabavi javni naručitelj takvih usluga, a koje je onda i kao takvo sklopilo predmetni Ugovor. Ministarstvo pravosuđa nije u svome rješenju navelo temeljem koje pravne osnove je zatražena informacija nastala u okviru djelovanja Vlade RH da bi zbog toga se Vlada RH smatrala vlasnikom informacije. Stoga je nejasno kako Vlada RH može biti vlasnik informacije. Dodatno, prema odredbi čl. 31. st. 3. Zakona o Vladi RH (NN 150/11) zaključkom se utvrđuju stajališta Vlade u pitanjima provedbe utvrđene politike te određuju zadaće tijelima državne uprave, stoga nije jasno kako je Vlada RH mogla klasificirati predmetni Ugovor zaključkom kao pravnim aktom. Također, predmetni Zaključak nije objavljen kao točka otvorenog ili zatvorenog dnevnog reda na sjednici Vlade RH navedenoga datuma: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2011/142_sjednica_vlade_republike_hrvatske² Na kraju, na internetskim su stranicama Ministarstva pravosuđa Sjedinjenih Američkih Država sukladno američkome Zakonu o registraciji stranih zastupnika (Foreign Agents Registration Act) objavljeni sporazumi i dodatna dokumentacija tvrtke Patton Boggs, kao pravne osobe registrirane za obavljanje poslova zastupanja stranih država prema istoimenome zakonu i koje je ona dostavila američkome Ministarstvu, a iz koje jasno proizlazi da se radi o ugovoru kojeg je Ministarstvo pravosuđa u ime Republike Hrvatske sklopilo sa tvrtkom Patton Boggs o pružanju pravnih usluga. Link na navedenu stranicu: <http://www.fara.gov/docs/2165-Exhibit-AB-20110805-31.pdf>

² Pristup internetskoj stranici Vlade RH-a na dan 19. srpnja 2013. godine

3. Ministarstvo pravosuđa poziva se na uskratu zatražene informacije temeljem odredbe čl. 8. st. 1. Zakona o pravu na pristup informacijama kojom se zatražena informacija uskraćuje ako je klasificirana stupnjem tajnosti sukladno Zakonu o tajnosti. Zakonom o tajnosti podataka klasifikacija podataka predstavlja postupak utvrđivanja jednog od stupnjeva tajnosti podataka s obzirom na stupanj ugroze i područje Zakonom zaštićenih vrijednosti koje su propisane u čl. 6. Prema čl. 8. istoimenoga Zakona stupnjem tajnosti "povjerljivo" klasificiraju se podaci čije bi neovlašteno otkrivanje naštetilo vrijednostima propisanim u čl. 6. Obzirom da se radi o ugovoru o pružanju usluga pravnog savjetovanja, nejasno je na koji način predmetni Ugovor štiti propisane vrijednosti: temelji Ustavom utvrđenog ustrojstva RH, neovisnost, cjelovitost i sigurnost RH, međunarodni odnosi RH, obrambena sposobnost i sigurnosno-obavještajni sustav, sigurnost građana, osnove gospodarskog i financijskog sustava RH, znanstvena otkrića, pronalasci i tehnologije od važnosti za nacionalnu sigurnost RH. U sklopu provođenja testa javnog interesa i razmjernosti iz čl. 16. Zakona o tajnosti podataka i čl. 8 st. 4. Zakona o pravu na pristup informacijama, Ministarstvo je pravosuđa trebalo pojasniti koje se vrijednosti štite navedenom klasifikacijom. Također, u prilog nezakonite klasifikacije predmetnog Ugovora temeljem čl. 8. Zakona o tajnosti podataka te pogrešno utvrđene činjenice da je Vlada RH vlasnik zatražene informacije govori i činjenica da je predmetni Ugovor naknadno klasificiran stupnjem tajnosti predmetnim Zaključkom na sjednici Vlade 27. srpnja 2011. g., a ne u trenutku nastajanja informacije sukladno čl. 11. Zakona o tajnosti podataka. Naime, predmetni Ugovor je nastao u trenutku njegovog sklapanja između Ministarstva i Patton Boggs LLP-a, a iz objavljene dokumentacije na internetskim stranicama američkog pravosuđa (točnije, iz elektroničke korespondencije ministra g. Bošnjakovića i g. Diaz Gavina) proizlazi da je predmetni Ugovor sklopljen ili na dan 27. srpnja 2011. g. ili nakon 27. srpnja 2011. g. Prema tome, i da je predmetni Ugovor nastao 27. srpnja 2011. g., Vlada RH nije mogla na svojoj sjednici 27. srpnja 2011. g. donijeti predmetni Zaključak kojim bi ga mogla klasificirati. Iz svega navedenog, jasno proizlazi da je Ministarstvo vlasnik zatražene informacije te da je jedino i ono bilo ovlašteno klasificirati predmetni Ugovor stupnjem tajnosti i to jedino u trenutku sklapanja predmetnog Ugovora što je u skladu sa čl. 11. Zakona o tajnosti podataka. Stoga, argumentacija Ministarstva da je Vlada RH vlasnik informacije i da ju je i ona klasificirala jasno ukazuje da je prekršen Zakon o tajnosti podataka jer Vlada RH niti je sklapala predmetni Ugovor, niti je sklapanje takvog Ugovora u okviru njezinog djelovanja, a niti ga je mogla klasificirati stupnjem tajnosti obzirom da je to trebala učiniti u trenutku sklapanja tog Ugovora. Vlada RH nije mogla predmetnim Zaključkom klasificirati predmetni Ugovor jer je moguće da Ugovor nije ni sklopljen 27. srpnja 2011.g., pa prema tome nije mogla klasificirati informaciju koja još tada nije ni bila nastala.
4. Iz svega navedenog proizlazi, kako je Agencija za zaštitu osobnih podataka pogrešno utvrdila činjenično stanje obzirom da Ministarstvo nije Agenciji dostavilo predmetni Ugovor niti predmetni Zaključak Vlade RH te stoga nije mogla utvrditi sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje o ovoj upravnoj stvari. Također, Agencija je pogrešno utvrdila da je prvostupanjski postupak pravilno proveden obzirom da sukladno čl. 13. st. 1. Zakona o pravu na pristup

informacijama Ministarstvo, s obzirom da navodi da nije vlasnik tražene informacije, nije u roku od 8 dana od zaprimanja zahtjeva ustupilo istu Vladi RH, a što je bilo dužno sukladno čl. 13. Zakona o pravu na pristup informacijama. Nadalje, Agencija je pogrešno zaključila kako je Ministarstvo provelo test razmjernosti i javnog interesa obzirom da Ministarstvo nije dalo nikakvo obrazloženje niti izvelo bilo kakvu pravnu analizu iz koje bi bilo vidljivo je li omogućavanje pristupa zatraženoj preslici Ugovora u interesu javnosti i hoće li od omogućavanja pristupa biti više štete nego koristi po zaštićene interese. Dakle, Ministarstvo nije utvrdilo sve razloge za niti protiv omogućavanja pristupa zatraženoj informaciji niti je iskazao procjenu težine svakog razloga, već jedino zaključio kako se radi o klasificiranoj informaciji u cijelosti i zbog toga nedostupnoj javnosti. Dakle, očito je da Ministarstvo nije provelo test javnog interesa i razmjernosti, a što je sukladno čl. 8 st. 4. Zakona o pravu na pristup informacijama kao tijelo javne vlasti koje je u posjedu zatražene informacije bilo dužno učiniti.

5. Tužitelj je suglasan s činjenicom da je u određenim zakonom propisanim slučajevima potrebno ograničiti pravo građana na dobivanje informacija koje su označene stupnjem tajnosti, no smatra da u konkretnom slučaju stupanj tajnosti „povjerljivo“ nije razmjernan naravi potrebe za ograničenjem niti nužan u slobodnom demokratskom društvu. Naime, tužitelj drži da je objavljivanje ugovora koje tijela javne vlasti sklapaju sa privatnim subjektima minimum transparentnosti o radu tijela javne vlasti koji mora biti poštivan. Javnost, odnosno narod, je suveren u ostvarivanju vlasti i kao takav ima pravo u svakom trenutku znati na koji način i u koju svrhu se proračunska sredstva troše. Privatni gospodarski subjekt prilikom sklapanja ugovora te poslovanja sa tijelima javne vlasti moraju preuzeti rizik „razotkrivanja“ vela tajnosti u ime javnog interesa za veću transparentnost, a tijela javne vlasti moraju biti svjesna da se radi o javnim poslovima i javnim ugovorima.
6. Tužitelj smatra da se testom javnog interesa, propisanom u čl. 8. st. 4. Zakonu o pravu na pristup informacijama te u čl. 38. Ustava Republike Hrvatske može utvrditi kako je opravdano učiniti dostupnim javnosti presliku predmetnog Ugovora i njegovih dodataka. Navedeno je u skladu s čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava, ratificiranom od strane Republike Hrvatske, koji navodi kako sloboda informiranja uključuje i pravo na primanje i širenje informacija bez ograničenja od strane javnih vlasti. Kako navodi i Europski sud za ljudska prava, pravo primanja informacija je preduvjet slobode informiranja jer nije moguće stvoriti utemeljeno mišljenje bez znanja relevantnih činjenica (slučaj *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske).

S obzirom na sve navedeno, tužitelj predlaže Upravnom sudu Republike Hrvatske da izvrši uvid u informacije koje su predmet postupka sukladno, ispita pravilnost primjene postupka propisanog čl. 8. st. 4. te izvrši test javnog interesa sukladno čl. 17. st. 6. i 9. Zakonu o pravu na pristup informacijama te čl. 38. Ustava Republike Hrvatske te nakon izvršenog testa javnog interesa:

- I. riješi upravnu stvar i u skraćenom postupku donese sljedeću

P r e s u d u

Tužba se uvažava.

Poništava se rješenje tuženika Klasa: UP/II-008-04/12-01/426, Urbroj: 567-06/04-13-10 od 13. lipnja 2013. g. i nalaže se tuženiku da u roku 15 dana donese novo rješenje o zahtjevu tužitelja kojim tužitelju omogućava pravo na pristup traženoj informaciji, a sve u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Zagreb, 25. srpnja 2013. godine

GONG,
Dragan Zelić, izvršni direktor