

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-112/17-8

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Ane Berlenji Fellner, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 18. listopada 2017.

p r e s u d i o j e

Tužbeni zahtjev se usvaja.

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/16-01/279, urbroj: 401-01/04-17-6 od 2. svibnja 2017. godine, i predmet vraća tuženiku na ponovno raspravljanje.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika pod točkom I. izreke je, povodom žalbe L. S. P. iz Z. (žalitelja) poništeno rješenje Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH, klasa: UP/I-008-02/15-11/1, urbroj: 521-S-03-16-4 od 23. svibnja 2016., kojim rješenjem je odbijen zahtjev žalitelja za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Pod točkom II. izreke odobrava se žalitelju pravo na pristup dokumentu „Registarske oznake“ od 4. studenog 2015. godine. Nalaže se Ministarstvu vanjskih i europskih poslova postupiti sukladno točki 2. izreke tog rješenja u roku od osam dana od dana primitka navedenog rješenja (točka 3. izreke).

Protiv osporenog rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu ističući da zaključci Povjerenika za informiranje iz obrazloženja osporenog rješenja nisu točni. Odluka Vlade Republike Hrvatske o provođenju mjera osiguranja i zaštite – donesena je, kao i klasificirana stupnjem tajnosti „povjerljivo“. S tim u vezi sukladno informacijama nadležnog Ministarstva unutarnjih poslova, ovisno o sigurnosnoj prosudbi, stupnju ugroženosti i preuzetim obvezama temeljem načela reciprociteta, prema objektima stranih diplomatskih misija na području Republike Hrvatske provode se niz sigurnosnih mjera, kao što su, npr. mjere stalnog vanjskog osiguranja, operativno-preventivno sigurnosne mjere, dok policijski službenici, između ostalog, imaju zadaću otkrivanja mogućeg nadgledanja predstavništva i prikupljanja podataka o osoblju i objektu diplomatske misije. Pravilnik o registraciji i označavanju vozila, kojeg je donijelo Ministarstvo unutarnjih poslova, u članku 18. propisuje da se o registarskim vozilima vodi evidencija u informacijskom sustavu Ministarstva

unutarnjih poslova“. Navodi da su podaci registarskim oznakama vozila u vlasništvu stranih diplomatskih i konzularnih misija također dio zbirke podataka sadržane u informacijskom sustavu MUP-a, pa se isto tako ne mogu javno objavljivati budući nose oznake tajnosti „ograničeno“. Ističe, da je u smislu članka 22. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, te članka 31. i 59. iste Republika Hrvatska obvezana na poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi spriječila narušavanje mira ili provedbe dostojanstva diplomatske misije, konzularnog ureda ili konzulata s počasnim konzulima na čelu, tako da je evidentno da je riječ o informaciji koja je nastala u području održavanja diplomatskih odnosa, sukladno međunarodnim ugovorima, upravo u smislu članka 15. stavak 2. točka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.). U tom smislu, a imajući u vidu pravilno tumačenje međunarodnih ugovora u postupku njihove primjene (tj. Bečkih konvencija o diplomatskim i konzularnim odnosima) podsjeća da je u obrazloženju rješenja tužitelja od 23. svibnja 2016., navedeno „da je RH kao članica spomenutih konvencija dužna osigurati i provesti sve mjere zaštite stranih predstavništava i zadužena za provođenje mjera zaštite objekata stranih diplomatskih misija i konzularnih ureda kao i zaštite njihovih predstavnika, pa tako i pružanjem zaštite u smislu neobjavljivanja podataka čija bi objava mogla dovesti do ugroze sigurnosti i nepotrebne izloženosti traženih podataka, čime bi se potencijalno izazvala situacija u kojoj bi institucije koje su dužne pružiti zaštitu stranim predstavnicima otežali njezinu provedbu odnosno utjecali na provedbu mjera osiguranja i zaštite“. U istom rješenju tužitelja od 23. svibnja 2016., utvrđeno je da se tu ne može raditi o javnom interesu koji bi prevladao nad potencijalnom štetom koja bi nastala objavom informacije. Stoga je utvrđena potreba zaštite informacije obzirom da ona predstavlja informaciju koja nije javno dostupna niti javno objavljivana i tiče se područja zaštite stranih predstavništava u Republici Hrvatskoj. Provedenim testom razmjernosti i javnog interesa procijenjeno je kako se u konkretnom slučaju ne može raditi o javnom interesu koji bi prevladao nad potencijalnom štetom koja bi nastala objavom informacije. Ograničenje pristupa traženoj informaciji prevladavajuća je posebice u svjetlu procjene trenutne globalne sigurnosne situacije i potencijalnih sigurnosnih prijetnji. Ocjena je nadležnih tijela Republike Hrvatske da bi javno objavljivanje zatraženih informacija naštetilo djelovanju i izvršavanju zadaća državnih tijela u obavljanju poslova sigurnosno-obavještajnog sustava i javne sigurnosti, te bi javno iznošenje takvih podataka, bez suglasnosti diplomatsko-konzularnog predstavništva, kao i povezivanje brojčanih oznaka registarskih oznaka vozila u vlasništvu diplomatsko-konzularnih predstavništava s pojedinim državama, moglo dovesti do narušavanja mira ili povrede dostojanstva diplomatsko-konzularne misije, moguće zlouporabe tih podataka, kao i moguće ugroze štićenih objekata ili prostora, a sve u svjetlu suvremenih sigurnosnih ugroza, posebice iz razloga što su terorističke organizacije, kao potencijalne mete napada, navele i diplomatsko-konzularna predstavništva pojedinih država u svim državama svijeta. Naime, objavljivanjem traženih podataka olakšalo bi se planiranje i izvršavanje terorističkih napada i ugroza sigurnosti kako pojedinih diplomatskih-konzularnih predstavništava, tako i svih građana. Evidentno ne vodeći računa o mogućem sigurnosnom problemu, Povjerenica pogrešno tumači interes javnosti činjenicom „...što su javno objavljena imena veleposlanika, njihovog osoblja, kontakti, te da su na Internetu dostupni podaci o brojčanim oznakama koje se nalaze na registarskim pločicama predstavništava za pojedine države...“. Prema saznanjima nadležnih tijela Republike Hrvatske, niti jedna država u svijetu nije službeno objavila podatke o brojčanim oznakama koje se nalaze na registarskim pločicama stranih diplomatskih predstavništava u njihovoj zemlji. Stoga predlaže pozvati Ministarstvo unutarnjih poslova, Središnju obavještajnu agenciju, te Ured vijeća za nacionalnu sigurnost da, s obzirom na njihov zakonom utvrđeni djelokrug rada, sudjeluju u sporu kao zainteresirane osobe na strani tužitelja, u smislu članka 19. Zakona o upravnim sporovima. Tužitelj predlaže usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti rješenje Povjerenice od 2. svibnja 2017. godine, te odbiti zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama zainteresiranoj osobi.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe, da je sukladno članku 2. točka 2. Zakona o tajnosti podataka (Narodne novine, broj 79/07., 86/12.) klasificiran podatak onaj koji je nadležno tijelo u propisanom postupku takvim označilo i za koji je utvrđen stupanj tajnosti. Nadalje citira odredbu članka 4. Uredbe o načinu označavanja klasificiranih podataka, sadržaju i izgledu uvjerenja o obavljenoj sigurnosnoj provjeri i izjavi o postupanju s klasificiranim podacima (Narodne novine, broj 107/07.) oznaka stupnja tajnosti klasificiranog podatka označava se na svakoj stranici dokumenta u gornjem desnom kutu velikim tiskanim slovima, a za druge zapise klasificiranih podataka, oznaka mora biti vidljivo i jasno otisnuta. Imajući navedeno u vidu, kao i nespornu činjenicu da informacija koja je predmet ovog postupka nije klasificiran podatak, tužitelj se nejasno poziva na Odluku Vlade Republike Hrvatske o provođenju mjera osiguranja i zaštite diplomatsko konzularnih predstavništava koja je navodno označena stupnjem „povjerljivosti“. Poziva se na odredbu članka 20. Pravilnika o registraciji i označavanju vozila (Narodne novine, broj 131/08., 89/10., 104/10., 83/13., 52/15.) prema kojem evidencija o registarskim vozilima se vodi na informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova te da se sukladno članku 11. alineji 28. Pravilnika o tajnosti službenih podataka MUP-a (Narodne novine, broj 107/12.) oznakom „OGRANIČENO“ označavaju podaci o djelovanju cjelokupnog informacijskog sustava Ministarstva. Smatra da je smisao diplomatske misije održavanje prijateljskih odnosa i razvijanje ekonomskih, kulturnih i zdravstvenih odnosa između država primateljice i države šiljateljice, što po logici stvari isključuje rješavanje tehničkih pitanja koja se odnose na broj registarskih tablica koje su dodijeljene pojedinom predstavništvu. Pitanje registarskih tablica je uređeno citiranim Pravilnikom, dakle internim hrvatskim propisima, što je detaljno obrazloženo na stranci prije osporenog rješenja, a sama činjenica što se radi o vozilima diplomatskih predstavništava ne dovodi do zaključka da se radi o informaciji nastaloj u održavanju diplomatskih odnosa. Tuženik smatra da ne postoje razlozi za ograničavanje pristupa informaciji iz članka 15. Zakona, iz kog razloga je sukladno ustavnom jamstvu prava na pristup informacijama korisniku omogućio pristup traženoj informaciji. Navodi da tužitelj nije pravilno primijenio odredbu članka 16. stavak 1. Zakona. Upravo zbog činjenice da svaka osoba može vlastitim opažanjem doći do zaključka o broju registarskih oznaka koje su dodijeljene pojedinom veleposlanstvu, tuženik je na stranici pet osporavanog rješenja naveo da je isto u skladu s načelom jednakosti iz članka 8. Zakona o pravu na pristup informacijama. Vezano za brojeve registarskih oznaka drugih država, a koje su navedene u osporenom rješenju, tuženik ističe da navedeni podaci očito ukazuju da postoji javni interes za informacijama koje su predmet postupka, da su predmetne informacije zaštićene i u drugim državama, ne bi se dozvolilo objavljivanje istih na internetu, a nadležne službe bi svakako poduzele odgovarajuće mjere zaštite da su u pitanju klasificirani podaci. Predlaže tužbu odbiti.

Zainteresirana osoba (L. S. P.) dostavio je odgovor na tužbu ističući da se podaci koji su traženi zahtjevom ne mogu podvesti pod odredbu članka 15. stavak 2. točka 6. Zakona o pravu na pristup informacijama iz razloga što im pristup nije ograničen međunarodnim ugovorom, niti se radi o podacima nastalim na području održavanja diplomatskih odnosa, jer niti Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, a niti Bečka konvencija o konzularnim odnosima ne navodi nikakovo ograničenje pristupu traženim podacima, te se nigdje ne spominje pitanje registarskih oznaka diplomatskih i konzularnih vozila. Ističe da razumije potrebu zaštite diplomatskih i konzularnih predstavništava i njihovog osoblja te podržava sva tijela sigurnosti u tom zadatku, ali da omogućavanje pristupa navedenim podacima ne bi otežalo njihov zadatak jer su sporni podaci ionako javno dostupni putem kretanja diplomatskih vozila ulicama Z. Skreće pozornost da je člankom 20. Bečke konvencije o diplomatskim odnosima i člankom 29. Bečke konvencije o konzularnim odnosima dopušteno isticanje zastave i grba na prijevoznim sredstvima šefa misije, pa ukoliko bi pozivanje pojedinog vozila s pojedinim predstavništvom do te mjere ugrozilo njihovu sigurnost, onda bi navedenu praksu trebalo ograničiti. Pojašnjava da je šetnjom po z. Z. uočio

mnogo parkirališnih mjesta s oznakama rezervacije za konkretnu misiju, te s obzirom na činjenicu da su početne tri brojke za svaku od misija identične, uspio svojim očima i moćima zapažanja u 15 minuta saznati da broj ... pripada V. F., da broj ... pripada P., ... J. i ... C. G. Stoga kada bi saznanje ovih brojki zaista predstavljalo ozbiljnu ugrozu, onda je sustav dodjeljivanja registarskih oznaka nezadovoljavajući te bi ga trebalo promijeniti. U sadašnjem sustavu svatko može vidjeti brojčanu oznaku svakog predstavništava (ako si da truda prošetati do navedenog predstavništva) te odbijanje tužitelja dostaviti podatke ne može spriječiti istog u saznanju istih već ga samo izlaže dodatnom trošku, vremenskom i novčanom, a ne ostvaruje svrhu radi koje mu se ograničava pristup prema navodima tužitelja, jer do saznanja tih podataka i dalje može doći sam, s malo truda. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev, potvrditi rješenje tuženika i omogućiti pristup zatraženoj informaciji.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima tužitelju je uz podnesak ovog Suda od 3. srpnja 2017. godine dostavljen odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane. Očitujući se o odgovoru na tužbu tuženika i zainteresirane osobe tužitelj u podnesku od 4. kolovoza 2017. godine navodi da je neprihvatljiv stav da se pojedini klasificirani podatak neće smatrati takvim ukoliko se do istog može doći metodom osobnog/javnog opažanja, već sama činjenica da je pojedina osoba ostvarila pristup pojedinačnom klasificiranom podatku, ne znači da je istoj osobi potrebno omogućiti pravo na pristup skupu klasificiranih podataka, koji se odnose na iste podatke, budući da osobno opažanje ne znači i cjelovitost podataka, niti mora značiti njegovu vjerodostojnost.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje: ZUS), ovaj Sud je utvrdio da je tužbeni zahtjev tužitelja osnovan iz slijedećih razloga.

Sukladno odredbi članka 5. točka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/13. i 85/15.-dalje: ZPPI-a) „Informacija“ je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan, (napisan, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti. „Vlasnik informacije“ je tijelo javne vlasti u okviru čijeg djelokruga je nastala informacija klasificirana stupnjem tajnosti odnosno tijelo druge države ili međunarodna organizacija u okviru čijeg djelokruga je nastala međunarodna informacija.

Prema odredbi članka 6. stavak 1. Pravilnika o registraciji i označavanju vozila (Narodne novine, broj 151/08., 89/10., 104/10., 83/13. i 52/15.), na kojeg se poziva tuženik u obrazloženju osporenog rješenja propisano je da registraciju vozila diplomatskih i konzularnih predstavništava, misije stranih država i predstavništava međunarodnih organizacija sa sjedištem u Republici Hrvatskoj i njihovog osoblja, obavljaju policijske uprave odnosno policijske postaje na čijem području imaju sjedište. Registraciju vozila osoblja iz stavka 1. ovog članka mogu obaviti i policijske uprave odnosno policijske postaje na čijem području osoba ima prebivalište, odnosno stalni ili privremeni boravak (stavak 2.). Prema članku 18. istog Pravilnika o registriranim vozilima nadležno tijelo vodi evidenciju u kartoteci i na informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova.

Odredbom članka 6. stavak 1. istog Pravilnika propisano je da su registarske pločice za vozila diplomatskih i konzularnih predstavništava, misija stranih država i predstavništava međunarodnih organizacija u Republici Hrvatskoj i njihova osoblja plave boje, a otisnute brojke i slova su žute boje, te sadrže: brojčanu oznaku zemlje iz koje je predstavništvo, slovnu oznaku djelatnosti predstavništva, odnosno statusa osobe u tim predstavništvima i registarski broj vozila. Stavkom 2. istog članka navedenog Pravilnika propisano je da su slovne oznake djelatnosti predstavništava odnosno statusa osobe u tim predstavništvima na registarskim pločicama: 1. „A“ - za vozila u vlasništvu diplomatskih predstavništava, misija stranih država i predstavništava

međunarodnih organizacija u Republici Hrvatskoj i njihova osoblja koja imaju diplomatski status, 2. „C“ – za vozila u vlasništvu konzularnih predstavništava i njihova osoblja koja imaju konzularni status, 3. „M“ – za vozila čiju su vlasnici stranci koji su zaposleni u diplomatskim i konzularnim predstavništvima, misijama stranih država i predstavništvima međunarodnih organizacija u Republici Hrvatskoj a nemaju diplomatski status. Za vozila iz stavka 2. točka 1. i 2. ovog članka uz registarsku pločicu izdaje se i dopunska pločica elipsasta oblika crne boje sa slovima otisnutim žutom bojom: za vozila kojima se koristi šef diplomatskog predstavništava ili misije – pločica sa slovima „CMD“, za vozila kojima se koristi osoba s diplomatskim statusom – pločica sa slovima „CD“, a za vozila kojima se koristi konzularni dužnosnik pločica sa slovima „CC“.

Imajući na umu citirane odredbe Pravilnika ovaj Sud ocjenjuje osnovanim prigovor tužitelja da je pogrešan zaključak tuženika da bi oznake na vozilu jasno upućivale na korisnika vozila, slijedom čega se ne može prihvatiti zaključak (tužitelja) da bi javno iznošenje traženih informacija moglo dovesti do potencijalne ugroze štićenih osoba, objekata i prostora u smislu članka 22. Uredbe o određivanju štićenih osoba, objekata i poslova te provođenje njihove zaštite i osiguranja, odnosno da nema povrede citirane odredbe Uredbe.

Naime, u pravu je tužitelj kada tvrdi da oznake na vozilu upućuju na činjenicu da se radi o diplomatskom vozilu ali ne i na konkretnog korisnika vozila jer se temeljem objavljenih podataka i oznaka po Pravilniku ne može konkretno utvrditi kojoj zemlji pripada određeno vozilo, pa time niti identitet korisnika vozila, odnosno osobu u vozilu. Tužitelj nadalje tvrdi da je odluka Vlade Republike Hrvatske o provođenju mjera zaštite i osiguranja donesena te da je klasificirana stupnjem tajnosti „POVJERLJIVO“.

Odredbom članka 22. stavak 2. Uredbe o određivanju štićenih osoba, objekata i prostora te provođenje njihove zaštite i osiguranja (Narodne novine, broj 46/13., 103/14. i 151/14., dalje: Uredba) je propisano da odluku o provođenju mjera zaštite donosi Vlada Republike Hrvatske. Stavkom 1. istog članka Uredbe propisano je da se mjere zaštite provode, na temelju međunarodnog prava, i prema predstavnicima i objektima diplomatskih misija i konzularnih ureda u Republici Hrvatskoj kao i drugim objektima i prostorima u kojima se održavaju diplomatsko-protokolarne aktivnosti u organizaciji stranih diplomatskih misija, u koliko se na temelju podataka prikupljenih mjerama protuobavještajne zaštite, načela reciprociteta i drugih podataka i informacija nadležnih državnih tijela, ukaže potreba za provođenjem mjera osiguranja i zaštite.

Tužitelj u tužbi navodi da se upravo sukladno citiranoj odredbi članka 22. Uredbe (a temeljem informacija nadležnog Ministarstva unutarnjih poslova) ovisno o sigurnosnoj prosudbi, stupnju ugroženosti i preuzetim obvezama temeljem načela reciprociteta, prema objektima stranih diplomatskih misija na području Republike Hrvatske provodi niz sigurnosnih mjera kao npr.: mjere stalnog vanjskog osiguranja, operativno-preventivno sigurnosne mjere. Tvrdi da su podaci o registarskim oznakama dio zbirke podataka sadržane u informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova (dakle vlasnika informacije) koja je označena oznakom tajnosti „OGRANIČENO“, te da isti nisu dostupni javnosti, da su podaci o registarskim oznakama vozila u vlasništvu stranih diplomatskih i konzularnih misija dio zbirke podataka sadržane u informacijskom sustavu MUP-a, te se stoga ne mogu javno objavljivati.

Ovaj Sud nalazi osnovanim prigovor tužitelja da bi objavljivanjem zatraženih informacija, to osobito ukoliko se radi o informacijama s oznakom tajnosti „OGRANIČENO“ te ukoliko je donesena odluka Vlade Republike Hrvatske o provođenju mjera osiguranja i zaštite – klasificirana stupnjem tajnosti „POVJERLJIVO“ moglo dovesti do ugroze štićenih objekata i prostora, sigurnosnim problemima pa se ukazuje logičnim da bi se objavljivanjem zatraženih podataka olakšalo planiranje i izvršavanje terorističkih napada što bi nesporno dovelo do ugroze sigurnosti pojedinih diplomatsko-konzularnih predstavništava ali i građana.

S obzirom na sve naprijed navedeno i u postupku utvrđeno ovaj Sud ocjenjuje da u

konkretnom slučaju odlučne činjenice za razrješenje ovog spora nisu u potpunosti i sa sigurnošću utvrđene, odnosno radi li se u konkretnom slučaju o podacima označenim oznakom tajnosti „OGRANIČENO“. Naime, spisu predmeta ne prileži dokaz o tomu da bi tuženik u postupku prije donošenja osporenog rješenja zatražio od vlasnika zatražene informacije podatak radi li se o podacima sadržanim u informacijskom sustavu Ministarstva unutarnjih poslova koje bi bile označene oznakom tajnosti „OGRANIČENO“, slijedom čega ne bi bili dostupni javnosti. Stoga za sada, a prema stanju spisa predmeta, ne stoji zaključak tuženika iz obrazloženja osporenog rješenja da iz stanja spisa ne proizlazi da se radi o klasificiranom podatku u smislu Zakona o tajnosti podataka.

Navedenu činjenicu je u nastavku postupka potrebno u potpunosti i točno utvrditi, imajući pri tom u vidu osnovane prigovore tužitelja o aktualnoj globalnoj sigurnosnoj situaciji koja iziskuje potrebu pojačane zaštite zatraženih podataka te moguće ugroze šticećenih prostora i osoba.

Iz razloga pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja došlo je u konkretnom slučaju do pogrešne primjene mjerodavnog materijalnog prava. Stoga će u postupku nakon ove presude tuženik otkloniti uočene i navedene nedostatke i novim rješenjem odlučiti o žalbi tužitelja u skladu s naprijed iznesenim pravnim shvaćanjem i primjedbama Suda (članak 81. ZUS-a).

Zbog svega navedenog, a s obzirom na prirodu ove upravne stvari, na temelju odredbe članka 58. stavak 1. ZUS-a presuđeno je kao u izreci.

U Zagrebu 18. listopada 2017.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.