**C R N A G O R A**

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-1554-2/18**

**Podgorica, 14.01.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/118939 od 28.03.2018. godine izjavljene protiv rješenja Osnovnog državnog tužilaštva Ulcinj broj SPI br. 7/18 od 23.02.2018. godine, kojeg zastupa Veselin Radulović, advokat iz Podgorice na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (“Sl.list Crne Gore”, br.44/12 i 030/17) i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16 i 037/17 ) je na sjednici održanoj dana 04.12.2018. godine donio:

**R J E Š E NJ E**

Usvaja se žalba.

Poništava se rješenje Osnovnog državnog tužilaštva Ulcinj broj SPI br. 7/18 od 23.02.2018. godine.

Predmet se dostavlja prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje.

**O b r a z l o ž e nj e**

Prvostepeni organ je donio rješenje po osnovu podnijetog zahtjeva za slobodan pristup informacijama NVO Mans br. 18/118939 od 22.02.2018. godine na način što je odlučeno: Odbija se zahtjev Mreže za afirmaciju nevladinog sektora br. 18/118939 od 22.02.2018. godine kojim je tražen pristup informaciji koja se odnosi na kopiju svih predmeta u kojima je kao postupajući tužilac bila X X, od 2007.godine do danas.U obrazloženju osporenog rješenja se navodi da je članom 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku. Imajući u vidu da podnosilac zahtjeva traži kopiju kompletnih spisa predmeta, i to za period od 2007. godine do danas, proizilazi da bi udovoljavanje ovakvom zahtjevu značilo objelodanjivanje podataka koji se odnose na sadržinu preduzetih radnji u krivičnom postupku, pa je u konkretnom slučaju valjalo ograničiti pristup traženoj informaciji, shodno citiranoj zakonskoj odredbi. U prilog ovakve odluke govori i Pravni stav Vrhovnog suda Crne Gore Su VI 60/11 od 6.7.2011.godine, prema kojem se uvid u spise ne može vršiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već isključivo na osnovu procesnih zakona, a što se analogno primjenjuje i na zahtjev za kopiranje kompletnih spisa predmeta. Dakle, pravo na kopiranje spisa predmeta imaju samo učesnici u krivičnom postupku, na osnovu Zakonika o krivičnom postupku. Za ukazati je na to da bi postupanjem po ovakvom zahtjevu praktično bilo nemoguće i izvršiti anonimizaciju i zaštiti lične podatke.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. Žalba se izjavljuje iz svih zakonskih razloga. U žalbi se navodi da je žaliocu dostavljeno rješenje Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju SPI br.7/18 od 23. februara 2018. godine kojim je odbijen zahtjev. U postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je povrijedio Zakon, a koja povreda se ogleda u sljedećem: U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ navodi da je pristup traženim informacijama potrebno ograničiti shodno članu 14 stav 1 tačka 3 alineja 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te se poziva na pravni stav Vrhovnog suda Su VI br.60/11 od 06.07.2011 .godine po kom se uvid u sudske spise može vršiti isključivo na osnovu procesmn zakona, te navodi da je u skladu sa članom 29 Zakona o slobodnom pristupu informacijama odlučio kao u dispozitivu rješenja, te ukazuje na to da bi bilo nemoguće izvršiti anonimizaciju i zaštitu ličnih podataka. Žalilac osporava ovakav stav prvostepenog organa jer je isti nejasan i zasnovan na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju. Cilj Zakona o slobodnom pristupu informacijama je da obezbijedi javnost i otvorenost djelovanja organa i omogući ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, čime se obezbjeđuje nadzor javnosti nad organima koji vrše javna ovlašćenja (uključujući i prvostepeni organ), sve u smislu ustavnog načela suverenosti (član 2 Ustava) o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Članom 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da je organ vlasti dužan da omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu osim u slučajevima predviđenim zakonom. Prvostepeni organ je odbio pristup traženim informacijama ne dajući valjane razloge takvog postupanja i paušalo se pozivajući na zakonsku odredbu člana 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pri tom navodeći više međusobno kontradiktornih razloga što osporeno rješenje čini nerazumljivim. U obrazloženju rješenja se ne navodi ni jedna činjenica zbog koje bi bilo opravdano ograničiti pristup traženim informacijama. Naime, nerazumljivo ja kako je to u interesu prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, dokaza prikupljenih izviđajem i istragom i efikasnosti vođenja postupka uskraćivanje traženih informacija. Ovakvi navodi posebno su nejasni kod činjenice da se radi o predmetima koji datiraju još od 2007.godine, a koji su zasigurno okončani, te je sigurno i veliki broj predmeta kasnijeg datuma završeno 1 objelodanjivanje informacija vezano za iste ni na koji način ne može ugroziti prevenciju istrage i gonjenje izvršilaca krivičnih djela, jer je postupak okončan. Dakle, prema mišljenju žalioca prvostepeni organ neosnovano ograničava pristup svim predmetima u kojima je imenovano lice postupalo kao tužilac, te ne utvrđuje potpuno i pravilno činjenično stanje da jedan broj slučajeva sigurno nije i dalje u toku, odnosno da je okončan, a za koji je pristup informacijama bio dužan da odobri. Takođe, nepravilno utvrđeno činjenično stanje postoji i kod činjenice da prvostepeni organ nije utvrdio postojanje javnog interesa u konkretnom slučaju, a koji je nesporan jer se radi o radu državnog tužioca koji je javan i ne postoji ni jedan razlog da predmeti koji su okončani, a kojih nesporno mora imati s obzirom na to da su predmet interesovanja predmeti od 2007.godine do danas, budu sakriveni od javnosti. Kod ovako nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja pristup traženim odlukama je nezakonito odbijen, s pozivom na zakonske odredbe koje u konkretnom slučaju nijesu primjenljive. Osim toga, kako obrazloženje osporenog rješenja ne sadrži razloge i propise koji bi upućivali na rješenje dato u dispozitivu, to je prvostepeni organ počinio povredu postupka koja je mogla biti od uticaja na rješavanje ove upravne stvari, zbog čega je osporeno rješenje nezakonito. Na osnovu ovakvog stava prvostepenog organa zaključuje se da su sve radnje preduzete u donošenju pobijanog rješenja obavljene suprotno zakonu i sa pokušajem prikrivanja nezakonitog postupanja prvostepenog organa u konkretnom slučaju. Osim toga, sve i da je osnovano ograničen pristup traženim informacijama na osnovu navedene zakonske odredbe prvostepeni organ je, prema odredbi člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, bio dužan izvršiti test štetnosti objavljivanja informacija, koji mora da prethodi ograničenju u svakom konkretnom slučaju, na koji način bi utvrdio da li će objavljivanjem tražene informacije po određeni zaštićeni interes nastati šteta značajno veća od štete po javni interes zbog neobjavljivanja iste. Testiranje štetnosti objavljivanja informacija vrši se po službenoj dužnosti, što znači da je teret dokazivanja na organu vlasti koji vodi postupak. Prvostepeni organ nije sproveo test štetnosti u postupku donošenja rješenja i nije obrazložio na koji bi način objavljivanje traženih informacija ugrozilo prevenciju istrage i gonjenje izvršilaca krivičnih djela u predmetima u kojima je postupak već pravosnažno okončan, a kakvih zasigurno ima u navedenom periodu. Ovakav stav prihvatio je i Upravni sud Crne Gore u presudi U.br. 1959/15 od 23.02.2016.godine, pa žalilac ukazuje na navedenu presudu na osnovu koje se jasno zaključuje da je pristup traženim informacijama nezakonito ograničen. Ograničenja pristupu informacijama, osim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, definisana su u okviru Ustava i Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Naime, Ustavom i Konvencijom predviđena je mogućnost, a ne obaveza ograničavanja pristupa informacijama radi zaštite određenih vitalnih interesa, odnosno vrijednosti. Ova okolnost nameće potrebu da se pored definisanja kriterijuma za prepoznavanje informacija kojim se pristup može ograničiti, definišu i standardi u odnosu na koje će se, zavisno od zaštićenog interesa, u svakom konkretnom slučaju traženja pristupa određenoj informaciji vršiti test štetnosti njenog objelodanjivanja. U pobijanom rješenju nema ni navoda na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je sproveden test štetnosti, iako je to zakonska obaveza prvostepenog organa, pa je postupanje istog nezakonito. Takođe, žalilac ukazuje na to da je osporenim rješenjem neosnovano ograničen pristup traženim informacijama, te da se testom štetnosti nije moglo doći do zaključka da je bilo koji od navedenih interesa pretežniji od interesa javnosti da zna tražene informacije. Član 30 stav 3 Zakona 0 slobodnom pristupu informacijama propisuje da rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji. Odredba člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke 0 rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja. Po nalaženju žalioca, osporeno rješenje ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, nijesu navedeni valjani razlozi zbog kojeg nije uvažen naš zahtjev, kao ni razlozi koji bi upućivali na pravilnu primjenu materijalnog prava, što nedvosmisleno ukazuje na povredu pravila postupka i na nezakonitost osporenog rješenja. Shodno tome, pobijano rješenje je nerazumljivo i nezakonito, čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka, jer nedostatak valjanog obrazloženja onemogućava uopšte utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti istog. S obzirom na to da je donošenjem rješenja Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju ograničeno naše zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama, a u skladu sa navedenim predlažem da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju SPI br.7/18 od dana 23. februara 2018.godine godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadokandi troškove postupka shodno AT-u.

Nakon razmatranja spisa predmeta i žalbenih navoda Savjet Agencije nalazi da je žalba osnovana.

Član 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku propisuje da ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije je ispitujući zakonitost osporenog rješenja utvrdilo da stoje navodi iz žalbe da je osporeno rješenje nerazumljivo i nezakonito čime je zahvaćeno bitnom povredom pravila postupka iz člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku. Savjet Agencije je utvrdio da se prvostepeni organ u obarzloženju osporenog rješenja pravilno pozvao na člana 14 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku. Savjet Agencije je cijenio navode obrazloženja prvostepenog organa u dijelu kojim se odnosi na navode da bi udovoljavanje zahtjevu značilo objelodanjivanje podataka koji se odnose na sadržinu preduzetih radnji u krivičnom postupku, pa je u konkretnom slučaju prvostepeni organ u skladu sa zakonom pravilno ograničio pristup traženoj informaciji. Članom 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da će organ odbiti zahtjev za pristup informaciji, ako postoji razlog iz člana 14 ovog zakona za ograničavanje pristupa traženoj informaciji. Prvostepeni organ pozivajući se na ograničenja pristupu informacijama nije sproveo test štetnosti koji je propisan članom 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i nije naveo koje štetne posledice bi nastupile po prvostepeni organ ako bi se omogućio pristup traženim informacijama. Članom 15 stav 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama je propisan rok trajanja ograničenja pristupa tražeim informacijama i to radi prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela može trajati najduže do okončanja postupka. Savjet Agencije je cijenio da je žalba osnovana, pa je ista usvojena a predmet zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu koji je dužan u ponovnom postupku u roku od 20 dana od prijema na osnovu pravilne primjene odredbe člana 14, 15, 16 i 29 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama donijeti rješenje u postupku odlučivanja o predmetnom zahtjevu. Na osnovu člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku je poništeno prvostepeno rješenje, a predmet se zbog prirode upravne stvari dostavlja na ponovni postupak prvostepenom organu.

Budući da je poništeno rješenje rvostepenog organa i predmet vraćen na ponovno odlučivanje stoga upravni postupak nije okončan tako da se nijesu stekli uslovi za naknadu troškova postupka shodno članu 94 Zakona o upravnom postupku.

Sa iznjetih razloga, shodno članu 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 126 stav 7 Zakona o upravnom postupku, odlučeno je kao u izreci..

**Pravna pouka:** Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti Upravni spor u roku od 20 dana od dana prijema.

**SAVJET AGENCIJE:**

**Predsjednik, Muhamed Gjokaj**