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

**AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA**

**I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA**

**Br. UPII 07-30-1177-2/18**

**Podgorica, 16.01.2019. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - Savjet Agencije, rješavajući po žalbi NVO Mans 18/117812 od 26.02.2018. godine izjavljene protiv rješenja Višeg suda Bijelo Polje broj V-Su.br.16/18 od 05.02.2018.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 Višeg suda Bijelo Polje broj V-Su.br.16/18 od 05.02.2018.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. 18/117812 od 22.01.2018. godine na način što je odlučeno: Odbija se kao neosnovan zahtjev NVO MANS“ iz Podgorice, broj 18/117812 od 22.01.2018.godine, kojim je traženo dostavljanje kopije svih akata koja sadrže informacije o broju izdatih naredbi za primjenu mjera tajnog nadzora u periodu od 01.01.2013.godine do 31.12.2017.godine za sledeća krivična djela: pranje novca iz čiana 268 KZ CG; primanje mita u privrednom poslovanju iz člana 276a KZ CG; davanje mita u privrednom polsovanju iz člana 276b KZ CG; navođenje na protivzakoniti uticaj iz člana 422a KZ CG; manipulacija na tržištu hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata iz člana 281a KZ CG; pronevjera iz člana 420 KZ CG; posluga iz člana 421 KZ CG; povreda ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti iz člana 269 KZ CG; zloupotreba monopolističkog položaja iz člana 270 KZ CG; zloupotreba položaja u privrednom polsovanju iz člana 272 KZ CG; prouzrorkovaje stečaja iz člana 273 KZ CG; prouzrokovanje lažnog stečaja i člana 274 KZ CG; zloupotreba ovlašćenja u privredi iz člana 276 KZ CG; zloupotreba procjene iz člana 279 KZ CG; odavanje i korišćenje berzanske tajne/zloupotreba povlašćenih informacija iz člana 281 KZ CG; zloupotreba službenog položaja iz člana 416 KZ CG; nesavjesan rad u službi iz člana 417 KZ CG; prevara u službi iz člana 419 KZ CG; protivzakonito posredovanje/protivzakonit uticaj iz člana 422 KZ CG; primanje mita iz člana 423 KZ CG i davanje mita 424 KZ CG.U obrazloženju osporenog rješenja se da je ovaj sud je izvršio potrebne provjere i utvrdio da se tražene informacije nalaze u posjedu ovog suda. Članom 14 st.1 tač.3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama 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: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca, sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom, mjere tajnog nadzora, zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika i efikasnost vođenja postupka. Imajući u vidu da se u konkretnom slučaju traži pristup informacijama koje se odnose na primjenu mjera tajnog nadzora određenih od strane sudije za istragu ovog suda, te da neki od postupaka u kojima su predmetne mjere određene još uvijek nijesu pravosnažno okončani, to ovaj sud nalazi da tražene informacije podliježu ograničenju pristupa informacijama iz čl.14 st.1 tač.3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pa je stoga predmetni zahtjev za pristup informacijama odbijen kao neosnovan. Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

Protiv ovog rješenja u zakonskom roku podnosilac zahtjeva je uložio žalbu. Žalba se izjavljuje iz svih zakonskih razloga. U žalbi se navodi da je dana 09. februara 2018. godine Viši sud u Bijelom Polju dostavio rješenje Su.V br. 16/18 od dana 05. februara 2018. godine kojim odbija zahtjev kao neosnovan. U postupku donošenja osporenog rješenja prvostepeni organ je povrijedio Zakon, a koja povreda se ogleda u sljedećem: U obrazloženju osporenog rješenja prvostepeni organ u bitnom navodi da je traženim informacijama potrebno ograničiti pristup u skladu sa članom 14 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama jer se tražene informacije odnose na primjenu mjera tajnog nadzora određenih od strane sudije za istragu ovog suda, te da neki od postupaka u kojima su predmetne mjere određene još nijesu pravosnažno okončani, zbog čega nalazi da tražene informacije podliježu ograničenju pristupa informacijama iz naprijed navedene zakonske odredbe. Žalilac u cjelosti osporava navode prvostepenog organa i spori predmetno rješenje smatrajući da je isto neosnovano, zasnovano na nepotpuno i nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju, povredi pravila postupka i pogrešnoj primjeni materijalnog prava. Naime, 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, sve u smislu ustavnog načela suverenosti (član 2 Ustava), o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Članom 7 Zakona o slobodnom pristupu informacijama propisano je da se pristup informacijama od javnog interesa može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom. Na taj način nastoji da se 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, sve u smislu ustavnog načela suverenosti (član 2 Ustava), o neposrednom ostvarivanju vlasti od strane građana. Stav 1 navedenog člana propisuje da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu, a što ima višestruki značaj. Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat je primat interesu da se informacije objavljuju u odnosu na suprotni interes, da se informacije, zbog bilo kojeg razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja. Po nalaženju žalioca, prvostepeni organ nije uopšte utvrđivao postojanje javnog interesa u konkrentom slučaju, već je samo istakao koji bi interesi navodno bili ugroženi objelodanjivanjem traženih informacija, pri čemu je i ovaj zaključak zasnovao na pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju. Naime, prvostepeni organ se u osporenom rješenju pozvao na odredbu člana 14 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, te ograničio pristup traženom broju izdatih naredbi za primjenu mjera tajnog nadzora, ističući da se isti odnose na primjenu mjera tajnosg nadzora određenih od strane sudije za istragu ovog suda, te da neki od postupaka u kojima su predmetne mjere određene još nijesu pravosnažno okončani. Ovakav stav je neosnovan i ukazuje na pogrešno utvrđeno činjenično stanje, jer prvostepeni organ očigledno nije pravilno utvrdio da predmet zahtjeva nijesu izdate naredbe za primjenu mjera tajnog nadzora, već akti koji sadrže informaciju o broju izdatih naredbi za primjenu istih, a koje nikako ne mogu sadržati ništa od podataka navedenih u rješenju, niti može biti od uticaja pravosnažno okončanje postupka, jer tražena informacija predstavlja statistički podatak. Dalje, Član 14 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na koji se prvostepeni organ poziva propisuje 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: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca, sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom, mjere tajnog nadzora, zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika i efikasnost vođenja postupka. Prvostepeni organ ograničava pristup informaciji koja predstavlja statistički podatak čije objelodanjivanje ni na koji način ne može uticati na bilo koji od navedenih interesa, pa je stav prvostepenog organa nerazumljiv i neprihvatljiv. Žalilac je mišljenja da objelodanjivanje broja izdatih naredbi ni u kom slučaju ne može uticati ni na jedan od navedenih interesa, te da je prvostepeni organ bio dužan obrazložiti na koji način bi do toga moglo doći, a što nije uradio. Dakle, žalilac smatra da je prvostepeni organ pogrešno primijenio navedenu zakonsku odredbu, a kod prethodno pogrešnog utvrđenog činjeničnog stanja, zbog čega je ovakvo postupanje paušalno i neosnovano. Ovakav stav prvostepenog organa je nerazumljiv i na osnovu istog nije jasno na koji način bi objelodanjivanje statističkih podataka moglo ugroziti bilo koji od interesa navedenih u ovom članu. Shodno tome, a prema mišljenju žalioca ograničavanje pristupa traženim informacijama je paušalno, neosnovano i pravno neutemeljeno. Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa da sama činjenica posjedovanja dokumenta od strane bilo kog organa vlasti, a koji je nastao u vezi sa njegovim radom, stvara obavezu organa vlasti da obezbijedi njegov pristup na zahtjev tražioca informacije (član 13). Shodno tome, bez značaja je pozivanje na odredbu člana 14 istog zakona ukoliko objelodanjivanje informacija ne može ugroziti bilo koji interes naveden u istom, jer je obaveza prvostepenog organa da dostavi tražene informacije nesporna. Dakle, žalilac je mišljenja da objelodanjivanjem traženih informacija ni na koji način ne može biti ugrožen ni jedan od navedneih interesa, a što ni rješenjem nije dokazano, pa je ovakvo postupanje prvostepenog organa bez osnova. 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 spornom rješenju nema materijalnih dokaza da je sproveden test štetnosti, iako je to zakonska obaveza prvostepenog organa. U konkretnom slučaju, pravilnim sprovođenjem testa štetnosti bi se došlo do zaključka da objavljivanjem traženih informacija ne može nastati šteta veća od štete po javni interes zbog neobjavljivanja iste, ali kako test štetnosti nije izvršen interes javnosti nije ni utvrđivan. Član 30 stav 3 Zakona o 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. Član 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 o 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. 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 prvostepenog organa uskraćeno zakonsko pravo na slobodan pristup informacijama na njegovu štetu, žalilac blagovremeno izjavljuje žalbu i predlaže da Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama poništi rješenje Višeg suda u Bijelom Polju Su.V br. 16/18 od dana 05. februara 2018. godine i meritorno odluči po žalbi, te obaveže prvostepeni organ da žaliocu nadoknadi 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 on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. Savjet Agencije cijeneći zakonitost osporenog rješenja utvrdio da je prvostepeni organ izvršio povredu pravila postupka i pogrešno primjenio odredbe materijalnog prava. Članom 14 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim je propisano da prgan vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu: 3) prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na: sprječavanje izvršenja krivičnog djela, prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca, sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku, dokaze prikupljene izviđajem i istragom, mjere tajnog nadzora i zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika. 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.

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**