

Broj 01-143/23

Podgorica, 29. maj 2023. godine

MP/MP

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu čl. 41 st. 1 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.42/11, 32/14 i 21/17) i čl.40 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Sl.list CG", br.53/14), sproveo je ispitni postupak po pritužbi XX iz Podgorice i utvrdio činjenično stanje na način koji slijedi.

I UVOD

1. Postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, odnosi se na nepostupanje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po zahtjevu podnosioca pritužbe za slobodan pristup informacijama od 12. januara 2023. godine.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

2. Prvenstveno se ukazuje da su činjenice koje su utvrđene u postupku, dostavljene isključivo od strane podnosioca pritužbe, dok Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama ni nakon urgencije nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku.

3. Dana 12. januara 2023. godine, podnosilac pritužbe Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama podnio je zahtjev za slobodan pristup informacijama, tražeći da mu se dostavi kopija svih zapisnika o izvršenom nadzoru u Agenciji za sprečavanje korupcije na osnovu kojih je donijeto rješenje Agencije br. 05-19-2772-19/22 kao i svim aktima Povjerenika za informaciju od javnog značaja Republike Srbije koji su dostavljeni Agenciji u vezi sa prednje pomenutim rješenjem.

4. Prema stanju u spisima predmeta nema dokaza da je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama postupila po odnosnom zahtjevu i donijela odluku.

III RELEVANTNO DOMAĆE I MEĐUNARODNO PRAVO

Ustav Crne Gore ("Sl.list Crne Gore", br.1/07, 38/13)

Član 6

Crna Gora jemči prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

Član 20

Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Član 57 stav 1

Svako ima pravo da se, pojedinačno ili zajedno sa drugim, obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlaštenja i da dobije odgovor.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama (*"Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17*)

Član 30

O zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, osim u slučaju iz člana 22 ovog zakona, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija.

Rješenjem kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje se:

- 1) način na koji se dozvoljava pristup informaciji;
- 2) rok za ostvarivanje pristupa;
- 3) troškovi postupka.

Rješenje kojim se dozvoljava ponovna upotreba informacija, pored podataka iz stava 2 ovog člana, može da sadrži i vrstu dozvole u skladu sa članom 22a ovog zakona.

U slučaju iz stava 3 ovog člana, dozvola za ponovnu upotrebu informacija dostavlja se u prilogu rješenja kojim se dozvoljava ponovna upotreba informacija.

Rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovna upotreba informacija.

Član 31

Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva, u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Rok iz stava 1 ovog člana organ vlasti može produžiti za osam dana, ako:

- 1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;
- 2) se traži pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti;
- 3) pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti.

U slučaju iz stava 3 ovog člana, organ vlasti dužan je da, u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva, u pisanoj formi, obavijesti podnosioca zahtjeva o produženju roka za rješavanje po zahtjevu.

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore (*„Službeni list CG“, br.42/11 i 32/14*)

Član 41

(1) Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Član 42

(1) Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji se rad preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke.

IV DRUGA RELEVANTNA DOKUMENTA

Povelja o temeljnim pravima EU (2000) u članu 41 garantuje pravo na dobru upravu na način propisuje da:

Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku.

Evropski kodeksom dobrog administrativnog ponašanja, koji je na osnovu posebnog izveštaja Evropskog ombudsmana i na njegovu inicijativu usvojio Evropski parlament Rezolucijom 6. septembra

2001. godine, Evropski parlament je pozvao Evropskog ombudsmana da svakodnevno primenjuje Kodeks kada ispituje pravilnost rada organa Unije, a kako bi se osnažilo pravo građana na dobru upravu.

Kodeks dobre uprave odražava principe Evropskog upravnog prostora. Organi javne vlasti i javni službenici uvijek djeluju u okviru i na osnovu Ustava, zakona i drugih propisa i primjenjuju pravila i postupke propisane važećim propisima.

V OCJENA ZAŠTITNIKA

5. Podnosilac pritužbe ističe da je na zapisniku sačinjenom od strane rukovodioca Odsjeka za slobodan pristup informacijama Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 12. januara 2023. godine, podnio zahtjev slobodan pristup informacijama, po kojem Agencija nije odlučila, odnosno obavijestila ga o ishodu svog postupanja.

6. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nije se izjasnila na navode podnosioca pritužbe, odnosno nije dostavila izjašnjenje Zaštitniku, ni nakon upućene urgancije od 3. maja 2023. godine.

7. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je saglasno odredbi člana 35 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br.53/2014), odlučio da okonča postupanje po pritužbi i da mišljenje na osnovu podataka sa kojima raspolaže, bez izjašnjenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

8. Zaštitnik cijeni da predmetnu pritužbu u odnosu na ne(postupanje) ovog organa, imajući u vidu izložene navode i utvrđeno činjenično stanje, treba ispitivati na osnovu člana 57 Ustava Crne Gore koji obezbjeđuje pravo obraćanja građana državnom organu i da se dobije odgovor, u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetom zahtjevu, te sa aspekta prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i člana 13 EKLJP.

Povreda prava na obraćanje – odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore u vezi ispunjavanja zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetim zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka

(a) Opšti principi – relevantna načela

9. Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je više preporuka, koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave. Dostignuti standardi u okviru Savjeta Evrope, kao i usvajanje Evropskog kodeksa dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, stvorili su uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

10. Preporuka R. (2007) 7 o dobroj upravi je veoma važan dokument koji postavlja načela i pravila koja organi javne uprave treba da primenjuju u svom odnosu sa građanima, tj. javnošću, kako bi se izgradila dobra uprava. Preporuka sadrži načelo postupanja u okviru razumnog vremenskog roka, koje podrazumijeva da javna uprava vrši svoje dužnosti u razumnom vremenskom roku .

11. Rezolucija (77) 31 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti pojedinaca u odnosu na akte uprave sadrži preporuke državama članicama da se u svojoj zakonskoj i upravnoj praksi uvažavaju sledeća načela: a) pravo na saslušanje, b) pravo na pristup informacijama, c) pravo na pomoć i pravnu zaštitu, d) navođenje razloga i obrazloženje, i e) pouka o pravnim lekovima.

12. Na nužnost dostavljanja odgovora ukazuje i Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja (član 13) koji utvrđuje da je službenik dužan da se postara da svaki građanin koji se pismenim putem obrati instituciji dobije odgovor. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

13. Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

b) Primjena principa na konkretni slučaj

14. Vraćajući se na predmetni slučaj, na osnovu stanja u spisima predmeta, Zaštitnik je konstatovao da se Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama podnosilac pritužbe obratio zahtjevom za dobijanje određenih informacija, po kojem Agencija do dana podnošenja pritužbe nije postupila, odnosno obavijestila podnosioca zahtjeva o ishodu svog postupanja.

15. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama po mišljenju Zaštitnika, bila je dužna da u zakonskom roku postupi po zahtjevu podnosioca i da ga o ishodu postupanja obavijesti.

16. Zaštitnik ocjenjuje da ovakvo postupanje nadležnog organa ukazuje na neažurnost u njegovom postupanju, kršenje načela dobre uprave i prava podnosioca pritužbe.

17. Zaštitnik ukazuje da organi javne vlasti dužni su da, u okviru svojih zakonom određenih nadležnosti, postupaju po zahtjevima građana na dosljedan način, poštujući opravdana očekivanja građana, jer bilo kakvo drugo ponašanje je akt loše uprave koji za posledicu ima neostvarivanje prava građana, kod kojih se stvara osjećaj sumnje i nesigurnosti.

18. Uskraćivanjem odgovora na podnijeti zahtjev od strane pomenutog organa po ocjeni Zaštitnika nije u skladu sa odredbom člana 57 stav 1 Ustava Crne Gore, kojim se određuje da svako ima pravo da se obrati državnom organu ili organizaciji koja vrši javna ovlašćenja i da dobije odgovor. Smisao ustavne odredbe o pravu na odgovor po zahtjevu ili obraćanju stranke podrazumijeva pružanje mogućnosti stranci koja je nezadovoljna odgovorom da iskoristi raspoloživa pravna sredstva za zaštitu svojih prava.

19. Stoga polazeći od naprijed citirane ustavne odredbe i dovodeći je u vezu sa utvrđenim činjeničnim stanjem, Zaštitnik je mišljenja da je na ovakav način podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odgovor u smislu obavještanja o toku postupka po podnijetom zahtjevu.

II Pravo na djelotvorni pravni lijek garantovan članom 20 Ustava Crne Gore i članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda

20. Član 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje da svako čija su prava i slobode zaštićena Konvencijom povrijeđena, ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira da li je povreda učinjena od strane lica koja su djelovala u okviru vršenja javnih ovlašćenja. Ovaj član obezbjeđuje da prava koja su propisana zakonom nisu teoretska i iluzorna, već djelotvorna i efikasna.

21. Zaštitnik ukazuje da član 13 Konvencije, garantuje dostupnost pravnog lijeka na nacionalnom nivou za sprovođenje suštine prava i sloboda Konvencije u bilo kom obliku za koji se može obezbijediti zaštita u domaćem pravnom poretku.

22. Nadalje, pravni lijek propisan članom 13 Konvencije mora biti "efikasan" u praksi, osim toga što je propisan zakonom. Konkretno, ostvarivanje ovog prava ne smije biti neopravdano ometeno djelima ili propustima nadležnih državnih organa.

23. U konkretnom slučaju, Zaštitnik je zaključio da Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama nije postupila u skladu sa odredbom člana 30 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojom je eksplicitno propisano da o zahtjevu za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija, organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija ili njenom dijelu ili zahtjev odbija.

24. Po zaključku Zaštitnika, ovakvim postupanjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, tačnije nedonošenjem akta/rješenja o zahtjevu za slobodan pristup informacijama u odnosnoj pravnoj stvari sa odgovarajućom poukom o pravnoj zaštiti i nedostavljanja te odluke podnosiocu pritužbe, ostala su nezaštićena njegova prava, te istom onemogućeno da odluku organa eventualno preispita ulaganjem pravnog sredstva radi zaštite svojih prava.

25. Stoga Zaštitnik smatra da je postupanjem na ovakav način podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na djelotvoran pravni lijek, garantovan članom 20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

26. Za ukazati je da je Ustavom Crne Gore svakome zajamčeno pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Pojam pravnog lijeka u smislu navedene odredbe ustava treba razumjeti na način da u sudskim i drugim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima, pravnim subjektima treba stajati na raspolaganju takav sistem pravnih lijekova koji bi tim subjektima omogućio da izazovu preispitivanje pobijane odluke zbog svih razloga zbog kojih ona može biti nepravilna i nezakonita ili donešena u postupku koji je sproveden uz bitne povrede odredaba koje ga uređuju.

27. Sa izloženog, a polazeći od toga da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ustanovljena u cilju zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava i u cilju jačanja vladavine prava, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti, Zaštitnik dalje sljedeće

PREPORUKE

Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

- da bez daljeg odlaganja odluči o zahtjevu podnosioca pritužbe za slobodan pristup informacijama od 12. januara 2023. godine i dostavi odluku podnosiocu zahtjeva.

- da u budućim istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana i obavještava ih o ishodu svog postupanja.

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup dužna je da, u roku od 15 dana od dana prijema ovog mišljenja, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzete radi izvršenja preporuke.

ZAŠTITNIK
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE
Siniša Bjeković

Dostavljeno:

- podnosiocu pritužbe
- Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama
- a/a.