



Crna Gora
Agencija za sprječavanje korupcije

Broj: 03-04-334/10

Podgorica, 11. 08 2020. godine

Agencija za sprječavanje korupcije na osnovu člana 18 Zakona o upravnom postupku (Sl.list CG br. 37/17), člana 30 stav 1 i člana 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Sl.list CG br. 44/12, 30/17), postupajući po zahtjevu Vanje Čalović Marković izvršne direktorice NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora br. 129 218 od 12. avgusta 2020. godine kojim se traži pristup informaciji navedenoj u dispozitivu ovog rješenja, donosi

R J E Š E N J E

Odbija se zahtjev za slobodan pristup informacijama: kopije izvještaja po prijavi građanina o ugrožavanju javnog interesa nezakonitim zapošljavanjem br. 03-01-57-19 i odgovora na prijavu” .

O b r a z l o ž e n j e

Agenciji za sprečavanje korupcije je podniet zahtjev 12. avgusta 2020. godine od strane Vanje Čalović Marković iz NVO "MANS" iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, za dostavljanje dokumentacije – kopije izještaja po prijavi građanina o ugrožavanju javnog interesa nezakonitim zapošljavanem br. 03-01-57-19 i odgovora na prijavu.

Rješenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama br. UPII 07-30 -616-2/20 od 16. aprila 2020. godine, uvažena je podnosiočeva žalba, poništeno prethodno doneseno rješenje Agencije za sprječavanje korupcije broj 03-04-334/2 od 7. februara 2020. godine u istoj stvari i predmet vraćen na ponovni prvostepeni postupak i odučivanje.

Drugostepeni organ je poništio ranije doneseno rješenje zbog povrede materijalnog prava, zato što prvostepeni organ nije pravilno primijenio odredbu materijalnog prava kada je odbio predmetni zahtjev za slobodan pristup informacijama. Ovaj razlog poništaja rješenja Agencija kao prvostepeni organ sagledava da je prvostepeni organ učinio povredu koja se sastoji u tome što nije dao dovoljno jasnih i uvjerljivih razloga na osnovu kojih je rješenje donijeto u smislu člana 22 stav 7 Zakona o upravnom postupku, a na šta je i drugostepeni organ ukazao.

S time u vezi prvostepeni organ navodi sljedeće:

Postupajući po predmetnom zahtjevu, prvostepeni organ je utvrdio da tražena informacija pripada spisima predmeta koji je pokrenut na osnovu prijave građanina koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije (zviždača), u skladu sa članom 44 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. list CG, br. 53/14 i 42/17).

U traženoj informaciji se nalaze podaci iz prijave o situaciji odnosno pravnoj stvari u kojoj je prema tvrdnjama podnosioca prijave došlo do ugrožavanja javnog interesa, te striktno navedenim datumima, opisom i učesnicima predmetne pravne stvari. To su sve podaci iz prijave na osnovu kojih se pravnim sredstvima i faktičkim radnjama može doći do podataka o podnosiocu prijave, koji je takođe učesnik u toj stvari.

Takođe, tražena informacija sadrži spisak učesnika u predmetnoj pravnoj stvari u kojoj je prema navodima podnosioca prijave došlo do ugrožavanja javnog interesa, a kako se na spisku nalazi ime i prezime podnosioca prijave, objavljivanjem tražene informacije se može doći do otkrivanja identiteta podnosioca prijave. Konačno, dio tražene informacije sadrži djelove sa podacima iz prijave koji se odnose isključivo na podnosioca prijave.

Tražena dokumentacija u cjelini sadrži podatke iz prijave koji se odnose na pravnu stvar u kojoj je podnosilac prijave (zviždač) ukazao na sumnju na ugrožavanje javnog interesa, podatke o učesnicima u toj stvari i podatke o zviždaču, na osnovu kojih se može saznati identitet zviždača.

Prvostepeni organ ukazuje da je odredbama Zakona o sprječavanju korupcije predviđeno da je ovaj organ dužan da sa podacima iz prijave i podacima o zviždaču dužan da postupa u skladu sa zakonom kojim se obezbjeđuje tajnost podataka i obezbijedi zaštitu od svih oblika diskriminacije i ograničenja prava zviždača (član 56). Dodatno je članom 47 propisano da se sa podacima o zviždaču postupa u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka osim ako zviždač izričito zatraži da ti podaci budu dostupni javnosti.

U skladu sa navedenim propisanim obavezama, rješenjem direktora prvostepenog organa broj 01-03-9-17-2 od 23. marta 2017. godine su označeni stepenom tajnosti interno podaci iz prijave o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije a što je ovlašćeni službenik utvrdio u ponovljenom postupku.

S tim u vezi, tražena informacija 03-01-57-19 (dakle, nastala 2019. godine) ima stepen tajnosti interno, u smislu navedenog rješenja broj 01-03-9-17-2, člana 10 stav 3 i člana 19a stav 1 tačka 4 Zakona o tajnosti podataka (Službeni list CG broj 14/08, 76/09, 41/10, 38/12, 14/13, 18/14 i 48/15).

Na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast tajnih podataka se ne primjenjuju odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama (član 1 stav 2 tačka 2). Sa tog se razloga predmetni zahtjev odbija, u smislu člana 30 stav 1 i člana 1 stav 2 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Brojni su razlozi zbog kojih je Agencija, kao jedan od organa kojemu se može podnositi prijava za ugrožavanje javnog interesa, dužna da sačuva identitet zviždača u sferi njegove privatnosti, a ključni razlozi su: pravo zviždača na zaštitu i zaštita od diskriminacije.

Pravo zviždača na zaštitu identiteta je ustanovljeno članom 47 i članom 56 Zakona o sprječavanju korupcije ("Sl. list CG", br. 53/14 i 42/17).

Pravo zviždača na zaštitu od diskriminacije i uskraćivanja prva zbog podnošenja prijave je propisano članom 56, dok je članom 58 propisano da Agencija štiti zviždača koji ima opravdane razloge da sumnja u ugrožavanje javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije i koji tu sumnju prijavi u dobroj namjeri.

Dakle, zaštita identiteta zviždača nije neki pravni izum Agencije, već je to pravni način da se zaštiti zviždač od diskriminacije u pravnoj stvari ili bilo kakvoj drugoj stvari u organu za koji je podnijeta prijava za ugrožavanje javnog interesa, ali i da se zviždač zaštiti u svim drugim budućim pravnim stvarima u kojima bi mogao da trpi diskriminaciju ili uskraćivanje prava zato što je u javnosti prepoznat kao podnosilac prijave.

Činjenica da bi podnosilac prijave zbog podnošenja prijave mogao da pretrpi štetu, osvetu, uskraćivanje prava ili diskriminaciju u sadašnjosti i budućnosti, i da bi ga zbog toga trebalo zaštititi (između ostalog i zaštitom identiteta), je prepoznata u međunarodnim dokumentima kojima je uređena oblast zaštite zviždača.

Na primjer, Direktiva EU 2019/1937 od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, kojom se unaprjeđuju minimalni zajednički standardi za zaštitu zviždača, navodi i ovo:

(čl. 4 st. 3) Ova Direktiva primjenjuje se i na prijavioca čije obavljanje poslova tek treba početi u slučajevima u kojima je ta osoba stekla informacije o povredi tokom postupka zapošljavanja ili tokom pregovora prije sklapanja ugovora.

(čl. 12 st. 3) Ako su prijavu zaprimili članovi osoblja koji nisu odgovorni za postupanje s prijavama, nadležna tijela osiguravaju da je članovima osoblja koji su zaprimili prijavu zabranjeno otkriti informacije kojima bi se mogao utvrditi identitet prijavioca ili prijavljene osobe.

(čl. 16 st. 1) Države članice osiguravaju da se identitet prijavioca bez izričitog pristanka te osobe ne otkriva nikome ko nije ovlašćeni član osoblja nadležan za zaprimanje prijava ili daljnje postupanje na temelju njih. To se primjenjuje i na sve druge informacije iz kojih se direktno ili indirektno može utvrditi identitet prijavioca.

(čl. 16 st. 2.) Identitet prijavioca i sve ostale informacije iz stava 1. mogu se otkriti samo ako je to nužna i srazmjerna obaveza koja se nalaže pravom Unije ili nacionalnim pravom u kontekstu istraga nacionalnih tijela ili u okviru sudskog postupka, među ostalim radi zaštite pravâ na odbranu prijavljene osobe.

(čl. 16 st. 3.) Otkrivanja izvršena na temelju odstupanja predviđenog u stavu 2. podliježu odgovarajućim zaštitnim mjerama na temelju primjenjivih pravila Unije i nacionalnih pravila. Posebno se prijavioci obavještavaju prije otkrivanja njihovog identiteta, osim ako bi se takvom informacijom ugrozile povezane istrage ili sudski postupci.

(1) Potencijalni zviždači često se zbog straha od osвете boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i efikasne zaštite zviždača kako na nivou EU, tako i na međunarodnom nivou.

(39) Zaštitu bi trebalo pružiti i licima čije je obavljanje poslova prestalo i kandidatima za zapošljavanje ili licima zainteresovanim za pružanje usluga nekoj organizaciji, koji su stekli informacije o povredama tokom postupka zapošljavanja ili u nekoj drugoj fazi pregovaranja prije sklapanja ugovora i koji bi mogli doživjeti osvetu, na primjer u obliku negativnih preporuka za zapošljavanje, stavljanja na crnu listu ili bojkotovanja preduzeća.

(60) Kako bi se omogućilo efikasno otkrivanje i sprječavanje povreda prava EU, treba osigurati da potencijalni zviždači mogu jednostavno i uz zaštitu povjerljivosti dostaviti informacije koje posjeduju relevantnim nadležnim tijelima koja mogu, ako je moguće, sprovesti istragu i ispraviti problem.

(73) Kako bi se omogućila efikasna komunikacija s članovima osoblja odgovornim za postupanje s prijavama, nužno je da nadležna tijela uspostave kanale koji su prilagođeni korisnicima i sigurni, kojima se osigurava povjerljivost pri zaprimanju informacija o povredi koje pruži prijavitelj i postupanju s njima, te kojima se omogućuje čuvanje informacija u trajnom obliku kako bi se omogućile daljnje istrage. Zbog toga bi moglo biti nužno odvojiti te kanale od opštih kanala putem kojih nadležna tijela komuniciraju s javnošću kao što su uobičajeni javni sistemi za podnošenje pritužbi ili kanali putem kojih nadležno tijelo komunicira na unutrašnjem nivou s trećim osobama tokom uobičajenog poslovanja.

(76) Države članice trebale bi osigurati da nadležna tijela imaju odgovarajuće postupke zaštite za obradu prijave i za zaštitu ličnih podataka osoba koje se spominju u prijavi. Takvim postupcima trebalo bi osigurati zaštitu identiteta svakog prijavioca, prijavljene osobe i trećih osoba koje se spominju u prijavi, npr. svjedoka ili kolega, u svim fazama postupka.

(77) Nužno je da članovi osoblja nadležnog tijela koji su odgovorni za postupanje s prijavama i članovi osoblja nadležnog tijela koji imaju pravo pristupa informacijama koje je dostavio prijavitelj poštuju obavezu čuvanja poslovne tajne i povjerljivosti pri prosljeđivanju podataka unutar nadležnog tijela i izvan njega, među ostalim i ako nadležno tijelo otvori istragu ili unutarnju istragu ili preduzme mjere izvršenja u vezi s prijavom.

(82) Zaštita povjerljivosti identiteta prijavioca tokom postupka prijave i istraga podstaknutih prijavom ključna je ex ante mjera za sprječavanje osvete.


(88) Nesuzbijanje i nekažnjavanje osvete ima odvraćajući učinak na potencijalne zviždače.

(100) Države članice trebale bi zaštititi povjerljivost identiteta prijavljene osobe i zajamčiti joj prava na obranu, uključujući pravo na pristup predmetu, pravo na saslušanje i pravo na djelotvoran pravni lijek protiv odluke koja se na nju odnosi u skladu s primjenjivim postupcima utvrđenima u nacionalnom pravu u kontekstu istraga ili naknadnog pravosudnog postupka, itd...

Pristup se odbija u cjelosti, jer bi u predmetnoj stvari eventualnim parcijalnim pristupom djelovima tražene informacije došlo do suštinskog oštećivanja i obespredmećivanja teksta informacije s obzirom da bi isti gotovo u cjelini bio zaštićen od objavljivanja podataka brisanjem podataka, jer skoro u cjelosti sadrži podatke koji se odnose na pravnu stvar u kojoj je podnosilac prijave ukazao na sumnju na ugrožavanje javnog interesa, podataka o učesnicima u toj stvari i podataka o zviždaču, na osnovu kojh se može saznati identitet zviždača.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu rješenja.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Protiv ovog rješenja može se izjaviti tužba Upravnom sudu u roku od 20 dana od prijema rješenja


Ovlašćeni službenik
Svetozar Trebješanin



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Dalmatinska 188, 81000 Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: +382.20.266.326; 266 327; +382.69.446.094
mans@t-com.me, www.mans.co.me

Agencija za sprječavanje korupcije

Crna Gora
AGENCIJA ZA SPRJEČAVANJE KORUPCIJE

05-06-2020	
03-04-334/9	

NVO MANS

Broj: 129218
Podgorica, 05.06.2020.

Na osnovu člana 146 stav 2 i 3, 148 stav 1 i člana 149 stav 1 Zakona o upravnom postupku, podnosim:

PREDLOG ZA ADMINISTRATIVNO IZVRŠENJE rješenja br. UP II 07-30-616-2/20 od 16.04.2020. godine

Dana 16.04.2020. godine, rješavajući po žalbi predlagača, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama donijela je rješenje kojim usvaja žalbu i poništava rješenje br. 03-04-334/2 od 07.02.2020. godine.

Prvostepeni organ nije postupio po konačnom rješenju Agencije.

Sa izloženog predlažem da, na osnovu člana 148 stav 1 i 149 stav 1 i 3 Zakona o upravnom postupku, donesete rješenje o izvršenju u kome ćete navesti kada je rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama koje se izvršava postalo izvršno, vrijeme, mjesto i način izvršenja i dostavite informacije kojima je dozvoljen pristup izvršnim rješenjem.

S poštovanjem,

Podnosilac predloga:
Vanja Čalović Marković
Izvršni direktor NVO MANS

V. Čalović