ASK
Agencija za sprečavanje korupcije

2006 2026
DA JE VJEČNA CRNA GORA

Broj: 05-02-2941/26 –2 Podgorica, 12. novembar 2026. godine

Na osnovu člana 33 stav 1 tačka 3 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list Crne Gore broj 160/25) i člana 18 Zakona o upravnom postupku (Službeni list Crne Gore broj 37/17), odlučujući o zahtjevu Mansa broj 05-02-2941/26 od 26. oktobra 2026. godine, Agencija za sprečavanje korupcije dana 12. novembra 2026. godine donijela je:

R J E Š E NJ E

Odbija se zahtjev za pristup informacijama, broj 05-02-2941/26 od 26. oktobra 2026. godine, za pristup informacijama: Kopija svih zapisnika, odluka, rješenja, dopisa za izjašnjenje i druge dokumentacije koja se odnosi na postupanje Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) povodom inicijative [redacted] protiv [redacted], zavedene pod brojem 04-1-253/26 od 21. septembra 2026. godine, kao i njene dopune zavedene pod brojem 04-1-253/26-2 od 6. oktobra 2026. godine, uključujući sve akte, odgovore i izjašnjenja koje je [redacted] dostavila Agenciji u navedenom predmetu.

Obrazloženje

Mans je predao Agenciji zahtjev broj 05-02-2941/26 od 26. oktobra 2026. godine, kojim se traži pristup informacijama: Kopija svih zapisnika, odluka, rješenja, dopisa za izjašnjenje i druge dokumentacije koja se odnosi na postupanje Agencije za sprečavanje korupcije (ASK) povodom inicijative [redacted] protiv [redacted], zavedene pod brojem 04-1-253/26 od 21. septembra 2026. godine, kao i njene dopune zavedene pod brojem 04-1-253/26-2 od 6. oktobra 2026. godine, uključujući sve akte, odgovore i izjašnjenja koje je [redacted] dostavila Agenciji u navedenom predmetu.

Postupajući po predmetnom zahtjevu, Agencija je odlučila kao u dispozitivu, a to iz sljedećih razloga:

Polazeći od navedene dokumentacije u predmetnom zahtjevu za pristup informacijama, utvrđeno je da Agencija posjeduje sljedeće akte: obavještenje podnosiocu prijave o prijemu iste u Agenciju za sprečavanju korupcije, sa obavještenjem da će ga Agencija o sprovedenom postupku i njegovom krajnjem ishodu; i, zahtjev prijavljenom organu za izjašnjenje i dostavljanje dokumentacije.

Postupak po prijavi zviždača je poseban postupak, u kojem je pristup određenim informacijama iz tog postupka posebno uređen odredbama Zakona o zaštiti zviždača (Službeni list Crne Gore broj 114/26). Iz razloga što je u konkretnom slučaju riječ o neokončanom postupku, potrebno je ispitati pravo na pristup spisima tog postupka u smislu člana 17 stav 1 tačka 4 alinea 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Član 17 stav 1 tačka 4 alinea 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama predviđa da organ vlasti može da ograniči pristup informaciji ili dijelu informacije nakon sprovođenja testa štetnosti i javnog interesa u skladu sa članom 19 ovog zakona, ako je to u interesu: vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova radi pripreme službenog dokumenta odnosno donošenja odluke.

Član 19 stav 1 ovog zakona predviđa da se pristup informaciji ili njenom dijelu može ograničiti ako je to neophodno u demokratskom društvu i ograničiće se u mjeri u kojoj je to proporcionalno cilju koji se štiti, ako se na osnovu brižljive ocjene svih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju utvrdi da bi objelodanjivanje informacije prouzrokovalo ozbiljne i izvjesne štetne posljedice po interese iz člana 17 ovog zakona, a koje su većeg značaja od javnog interesa za objelodanjivanjem informacije, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 20 ovog zakona. Preovlađujući javni interes postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji mogu ukazati na: korupciju, nezakonitost, odnosno nepoštovanje propisa, nejednako postupanje prema građanima, odgovornost javnog funkcionera ili organa vlasti, nezakonito dobijanje, korišćenje i trošenje sredstava iz javnih prihoda ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije; sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke; ugrožavanje javne bezbjednosti, života, javnog zdravlja ...

Test štetnosti i javnog interesa sadrži: Pregled razloga za omogućavanje pristupa informaciji u javnom interesu; Razloga za ograničenje pristupa informaciji zbog štetnosti za zaštićene interese: Procjenu odnosa tih interesa i zaključak o tome koji je interes prevagnuo i zbog čega (član 19 stav 2 ovog Zakona):

1) Pregled razloga za omogućavanje pristupa informaciji u javnom interesu:

- Javnost ima interes da provjeri da li institucija izvršava poslove iz svoje nadležnosti i da li se javna ovlašćenja obavljaju djelotvorno.

2) Pregled razloga za ograničenje pristupa u dijelovima informacije zbog štetnosti za zaštićene interese:

- Objelodanjivanje podataka koji reprodukuju i povezani su sa sadržajem prijave zviždača ne bi bilo bez pravnih posljedica, već bi moglo dovesti do povrede zakonom zaštićenog režima povjerljivosti i odgovornosti lica koja su dužna da taj režim poštuju. Dakle, nije riječ o hipotetičkoj obavezi povjerljivosti bez sankcije. Zakon izričito sankcioniše njeno kršenje, sa svrhom obezbjeđivanja djelotvornosti i povjerenja u sistem prijavljivanja nepravilnosti. Član 39 stav 1 tačka 8 Zakona o zaštiti zviždača propisuje prekršajnu odgovornost pravnog lica koje ne čuva tajnost svih informacija do kojih dođe u vezi sa prijavom, od 1.000 do 40.000 eura za pravno lice, od 500 do 4.000 eura za odgovorno lice u državnom organu, dok član 40 stav 1 tačka 3 predviđa i odgovornost fizičkog lica koje podatke iz prijave ne štiti, odnosno koristi ili otkriva u druge svrhe.

3) Procjena odnosa utvrđenih interesa i zaključak o razlogu pretežnijeg interesa

- Javnost i nevladin sektor imaju legitiman interes da provjeravaju postupanje institucija, ali to samo po sebi ne znači da mora biti dostupan svaki dokument iz postupka koji ima poseban zakonski režim povjerljivosti, a što je slučaj u konkretnom.

Članom 12 Zakona o zaštiti zviždača propisano je da su podaci dostupni isključivo zakonom određenim licima i organima (koji ne obuhvataju podnosioca zahtjeva za pristup informacijama), dok je stavom 4 istog člana propisana obaveza čuvanja tajnosti svih informacija do kojih se dođe u vezi sa prijavom. Članom 13 je propisana dodatna obaveza zaštite podataka saznatih iz prijave i zabrana njihovog korišćenja ili otkrivanja u druge svrhe osim onih potrebnih za dalje postupanje po prijavi.

Ukazane zakonske odredbe izričito štite identitet podnosioca prijave – zviždača. S obzirom da je u predmetnom zahtjevu za pristup informacijama, povezano konkretno ime i prezime sa određenom dokumentacijom koja je predmet tog zahtjeva, time bi objelodanjivanje te dokumentacije u kontekstu navedenog imena i prezimena kao zviždača, predstavljalo kršenje odredbi o zaštiti identiteta iz Zakona o zaštiti zviždača, čime bi se uzrokovala i nezakonita obrada podataka bez saglasnosti lica na koje se odnose, u smislu člana 2 i člana 10 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Službeni list Crne Gore broj 79/8, 70/09, 44/12, 22/17, 77/24, 133/26).

Nadalje, zakonodavac nije zaštitio samo anonimnost zviždača, već je uspostavio širi režim povjerljivosti informacija koje nastaju ili se prikupljaju u vezi sa prijavom. Ova se zaštita ne završava na inicijalnoj prijavi, već obuhvata obavještenja data podnosiocu prijave od strane Agencije, kao i zahtjev za izjašnjenje prijavljenog organa, s obzirom isti predstavljaju podatke koji su nastali u vezi sa prijavom i reprodukuju sadržaj prijave.

Stoga u konknkretnom nije riječ o slučaju u kojem je zaštićeno samo nekoliko pasusa u traženim aktima, već se zakonska zaštita odnosi na njihov suštinski sadržaj, zbog čega nije moguće izdvojiti i dostaviti pojedine djelove dokumentacije u smislu člana 28 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Objelodanjivanje dokumentacije koja je neposredno povezana sa postupkom po prijavi zviždača bi moglo dovesti do narušavanja zakonom uspostavljenog režima povjerljivosti, obesmišljavanja zaštitne funkcije propisa i slabljenja povjerenja u institucionalne mehanizme prijavljivanja nepravilnosti.

Agencija odgovara za primjenu propisa koji direktno uređuju njen rad i djelokrug. Ako njen matični zakon sadrži decidiranu zabranu objavljivanja, ona u konkretnom slučaju nije dužna da "stavlja van snage" odredbu sopstvenog zakona.

Citirani propisi nemaju za cilj prikrivanje podataka već je riječ o sistemskom mehanizmu prenesenom iz EU Direktive 2019/1937, koji predviđa viši stepen zaštite podataka u predmetima koji su pokrenuti po prijavama građana, u cilju očuvanja sigurnosti, povjerenja i ohrabrivanja budućih prijavitelja nepravilnosti, otklanjanjem bojazni od otkrivanja dokumenata, sigmatizacije učesnika i izlaganja problemima pri zapošljavanju ili potencijalnog revanšizmu unutar kolektiva ili sistema. Stoga bi njihovim kršenjam nastala nepopravljiva šteta za institut zviždača u Crnoj Gori.

U tom smislu, nije uvjerljivo tumačenje prema kojem bi organ bio dužan da čuva povjerljivost dokumentacije dok se njome služi u postupku, ali bi morao da je otkrije trećem licu čim ono podnese zahtjev za pristup informacijama. Takvo tumačenje bi moglo obesmisliti posebnu zakonsku obavezu.

Svrha Zakona o slobodnom pristupu informacijama nije stvaranje pravnog osnova za povredu prava i interesa koji su zaštićeni drugim pozitivnopravnim propisima. Stoga u konkretnom slučaju nije riječ o isključenju primjene ovog zakona, nego o podvođenju zaštićenog interese pod odredbu člana 17 stav 1 tačka 4 alinea 2 Zakona o slobodnom pristupu infromacijama.

Za povredu režima povjerljivosti podataka, član 39 stav 1 tačka 8 i član 40 Zakona o zaštiti zviždača propisuje prekršajnu odgovornost pravnog lica, odgovornog lica i fizičkog lica. Član 20 Zakona o slobodnom pristupu infromcijama ne sadrži izričito ovlašćenje za odstupanje od te obaveze niti propisuje da se njenim kršenjem, zbog postojanja javnog interesa, isključuje protivpravnost.

Prilikom odlučivanja po zahtjevu, posebno je cijenjeno postojanje preovlađujućeg javnog interesa za objelodanjivanje traženih informacija, u smislu člana 20 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Činjenica da traženi akt sadrži poziv organu da se izjasni na određene okolnosti ne znači da on sadrži podatke koji ukazuju na preovlađujući javni interes. Navodi podnosioca prijave su njegove tvrdnje a ne utvrđene činjenice, te ne sadrže podatke koji bi u ovoj fazi samostalno, ukazivali na postojanje korupcije ili kršenja propisa u smislu člana 20 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Agencija prepoznaje interes javnosti da bude upoznata sa ishodom pokrenutih postupaka. Međutim, kako se postupak trenutno nalazi u odgovarajućoj fazi pred Agencijom, opravdanost i zakonitost ograničenja u ovoj fazi su nesumnjive. Pravo na obaviještenost o postupku pripada podnosiocu inicijative, u skladu sa članom 8 stav 12 Zakona o zaštiti zviždača, koje pravo može ostvariti u toku trajanja postupka. Konačno, objelodanjivanje jednostranih podataka ne doprinosi sveobuhvatnom sagledavanju predmeta, već potencijalnom neobjektivnom informisanju ili zbunjivanju javnosti.

Polazeći od navedenog, donijeta je odluka kao u dispozitivu, u skladu s članom 33 stav 1 tačka 3, u vezi člana 17 stav 1 tačka 4 alinea 2, člana 19 i člana 20 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Član 18 stav 4 ovog zakona predviđa da ograničenje pristupa informaciji radi vršenja službene dužnosti može trajati do pripreme službenog dokumenta, odnosno donošenja odluke, u konkretnom slučaju do donošenja odgovarajućeg akta o ishodu postipka po prijavi zviždača.

Rješenjem direktora Agencije za sprečavanje korupcije broj 01-03-9-17-2 od 23. marta 2017. godine je predviđeno da su označeni stepenom tajnosti "interno" svi podaci iz prijava o ugrožavanju javnog interesa koje upućuje na postojanje korupcije, "sa prestankom važenja stepena tajnosti istekom dvije godine od određivanje stepena tajnosti". S obzirom da se u sadržaju tražene informacije reprodukuju podaci sadržani u prijavi zviždača, ista je u skladu s navedenim rješenjem označena stepenom tajnosti "interno", čiji dvogodišnji stepen tajnosti nije istekao s obzirom da je informacija sačinjena u 2026. godini.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI: Na ovo rješenje može se izjaviti tužba Upravnom sudu, u roku od 20 dana od dana prijema stranci.

DIREKTORICA
Kristina Braletić

CRNA GORA AGENCIJA ZA SPREČAVANJE KORUPCIJE 1 PODGORICA