

USTAVNI SUD CRNE GORE

Podgorica

Na osnovu člana 150. stav 2. Ustava Crne Gore, podnosimo:

Црна Гора
УСТАВНИ СУД ЦРНЕ ГОРЕ
ПОДГОРИЦА

26.05.2017.

Срг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
U-I-11/17			

PREDLOG ZA OCJENU USTAVNOSTI

odredbe člana 1. stav 2., tačke 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 26-og saziva na Petoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2017. godini, dana 27. aprila 2017. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br.30/2017 od 09.05.2017. godine, u dijelu koji glasi: "informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka".

Osporenom odredbom člana 1. stav 2., tačke 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama dodaje se novi stav u članu 1. osnovnog teksta zakona na način što se od primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama izuzimaju sve informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast tajnih podataka. Na ovaj način propisano je da se Zakon o slobodnom pristupu informacijama ne primjenjuje na informacije koje je organ vlasti označio nekim stepenom tajnosti.

Ustavom Crne Gore propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru (član 16. tačke 1. i 5.); da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17. stav 2.); da u Crnoj Gori nema cenzure i da nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka, očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore, sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela, sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije (član 50.); da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja i da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spolje, monetarne i ekonomske politike (član 51.) da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom (član 145.) i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima (član 149. stav 1. tačka 1.).

Iz citiranih ustavnih odredbi proizilazi: da se zakonom uređuje način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje; da su svi pred zakonom jednaki, da u Crnoj Gori nema cenzure i da nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo

ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka, očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore, sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela, sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije, da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja i da se pravo pristupa informacijama može ograničiti ako je to u interesu zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike, da zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom i da Ustavni sud odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Suprotno citiranim odredbama Ustava Crne Gore osporenom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama uvodi se opšta zabrana pristupa informacijama koja zavisi od arbitrarne odluke organa vlasti da neki podatak označi stepenom tajnosti. Ustavnim principom jednakosti jemči se zaštita od arbitrarnog odlučivanja državnih organa koji vrše javna ovlašćenja, koja se, pored ostalog, zasniva na načelu da državni organi u istovjetnim slučajevima jednako odlučuju, odnosno da istovjetna činjenična i pravna stanja ne mogu imati bitno različit pravni ishod. Osporenom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama sve informacije koje bi organ vlasti označio stepenom tajnosti bile bi izuzete od primjene ovog zakona i tako se onemogućava sudska kontrola da li je organ vlasti informaciju kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti.

Ovakvo propisivanje oslavlja ogromnu mogućnost ograničenja pristupa informacijama radi prikrivanja zloupotrebe, korupcije i drugih krivičnih djela jer nije propisana nikakva mogućnost kontrole i provjere kako je organ vlasti neku informaciju označio stepenom tajnosti.

Takođe, ovakvim propisivanjem građanima nije dostupna "djelotvorna kontrola" na koju po vladavini zakona građani imaju pravo i koja bi mogla ograničiti dato miješanje na ono što je "neophodno u demokratskom društvu".

Osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama omogućava da se ustavno pravo pristupa informacijama proizvoljno ograniči odlukom organa vlasti da se radi o podacima koji su označeni stepenom tajnosti, bez ikakve mogućnosti sudske kontrole da li je organ vlasti to uradio u skladu sa zakonom.

Osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama suprotna je stavovima Evropskog suda za ljudska prava koji je u svojoj praksi odredio da:

države moraju dovesti u vezu standard "neophodno u demokratskom društvu" sa jednim od specifičnih osnova za ograničenje, koji su pobrojani u relevantnom članu: država se ne može legitimno pozivati na opštu potrebu kako bi opravdala ograničenje prava i sloboda pojedinca. Organi Konvencije primjenjuju dvosmjernu analizu u odlučivanju da li je postupak neke države u skladu sa standardom "neophodno u demokratskom društvu". Oni će, prvo, odrediti da li je cilj nametnutih ograničenja bio legitiman. Drugo, oni ispituju da li su sredstva za ograničenje prava ili sloboda o kojima je riječ "proporcionalna legitimnom cilju koji se želi postići". Često je državi mnogo teže ispuniti ovaj zahtjev. Pojam "neophodnosti" znači da svako miješanje u uživanje nekog zaštićenog prava mora odgovarati hitnoj društvenoj potrebi, i naročito, mora biti proporcionalno cilju koji se želi postići. U

ocjenjivanju da li je miješanje bilo "neophodno", Sud uzima u obzir stepen slobodne procjene koje imaju vlasti države. Međutim, Sud smatra da je dužnost odgovorne države da pokaže kako takva hitna potreba postoji u slučaju konkretnog miješanja (McLeod protiv Ujedinjenog Kraljevstva (1998.) i Klamecki protiv Poljske (br. 2) (2003.)).

Suprotno citiranim stavovima Evropskog suda za ljudska prava osporenom odredbom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama uvodi se opšta zabrana pristupa svim informacijama koje organ vlasti može proizvoljno označiti stepenom tajnosti.

U smislu navedenog ukazujemo i da je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da član 10 Konvencije štiti pravo na pristup informacijama, navodeći da je uskraćivanje pristupa oblik indirektno cenzure. Sud je obrazložio da prikupljanje informacija predstavlja dio novinarske djelatnosti i da ograničenja u tom pogledu ometaju ostvarivanje prava na slobodu izražavanja: "zakon ne može dozvoliti proizvoljna ograničenja koja mogu postati oblik indirektno cenzure ako organi vlasti stvore prepreke za prikupljanje informacija. Ova aktivnost predstavlja ključni pripremni korak u novinarstvu i sastavni, zaštićeni dio slobode štampe." (*Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, predstavka br. 37374/05, presuda od 14. aprila 2009. godine).

Osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama upravo uvodi mogućnost proizvoljnog ograničenja ustavnog prava na pristup informacijama i kao takva predstavlja indirektnu cenzuru i prepreku za prikupljanje informacija.

Takođe, po stavovima Ustavnog suda Crne Gore iskazanim u više odluka, sa ustavnopravnog aspekta zakonodavac je obavezan, da pri uređivanju ovakvih instituta uvažava zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti. Drugim riječima, njihovo uređenje uvijek mora biti takvo da osigurava ostvarenje legitimnih ciljeva, pravnu sigurnost objektivnog pravnog poretka, određenost, pristupačnost, predvidljivost i pravnu izvjesnost normi, poštovanje prava koja građanima jamči Ustav, u skladu sa zahtjevima koji proizilaze iz vladavine prava, kao najviše vrijednosti ustavnog poretka, koja je osnov za tumačenje Ustava (član 1. stav 2. Ustava).

Osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama suprotna je načelu vladavine prava, ne omogućava pravnu sigurnost i predvidljivost koju norma mora imati, već obezbjeđuje proizvoljno ograničavanje ustavnog prava.

Takođe, Evropski sud smatra da je kontrolu miješanja u prava pojedinca poželjno povjeriti sudu, jer sudska kontrola pruža najbolja jamstva nezavisnosti, nepristrasnosti i poštovanja procedure. Takođe, vladavina prava podrazumijeva da miješanje vlasti u prava pojedinca treba da bude podvrgnuto djelotvornoj kontroli, posebno kad zakon izvršnoj vlasti daje široka diskreciona ovlašćenja.

Suprotno ovom stavu Evropskog suda osporena odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama onemogućava sudska kontrolu u svakom slučaju kada bi se organ vlasti proizvoljno, na osnovu diskrecionog ovlašćenja, pozvao da je tražene informacije označio stepenom tajnosti.

Sa izloženog proizilazi da je osporena odredba člana 1. stav 2., tačke 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 26-og saziva na Petoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2017. godini, dana 27. aprila 2017. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br.30/2017 od 09.05.2017. godine, u dijelu koji glasi: *"informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka"*, nesaglasna sa Ustavom, pa predlažemo da Ustavni sud zakaže javnu raspravu i nakon sprovedenog postupka donese:

ODLUKU

Utvrđuje se da odredba člana 1. stav 2., tačka 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je donijela Skupština Crne Gore 26-og saziva na Petoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2017. godini, dana 27. aprila 2017. godine, a koji je objavljen u "Službenom listu Crne Gore" br.30/2017 od 09.05.2017. godine, u dijelu koji glasi: *"informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka"*, nije u saglasnosti sa Ustavom, pa prestaje da važi danom objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

U Podgorici, 25. maja 2017. godine

Podnosioci predloga, poslanici:

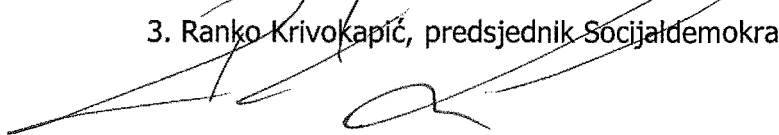
1. Aleksa Bečić, predsjednik Demokratske Crne Gore



2. Miodrag Lekić, predsjednik DEMOS-a



3. Ranko Krivokapić, predsjednik Socijaldemokratske partije



4. Srđan Milić, predsjednik Socijalističke narodne partije



5. Dritan Abazović, predsjednik Građanskog pokreta URA

