

Ustavni sud Crne Gore, u Drugom vijeću za meritorno odlučivanje o ustavnim žalbama u sastavu: sudija-Desanka Lopičić, predsjednica Vijeća i sudije Milorad Gogić i Budimir Šćepanović, članovi Vijeća, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore i člana 48 tačka 10 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore («Službeni list Crne Gore», br. 11/15), na sjednici Vijeća, od 24. jula 2023. godine, donio je

ODLUKU

ODBIJA SE ustavna žalba.

O b r a z l o ž e n j e

I POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM CRNE GORE

1. NVO "M.", sa sjedištem u P., čiji je zakonski zastupnik V. Ć. M., podnijela je blagovremenu i dozvoljenu ustavnu žalbu protiv presuda Vrhovnog suda Crne Gore, Uvp. br. 14/22, od 14. aprila 2022. godine i Upravnog suda Crne Gore, U. br. 2206/20, od 7. decembra 2021. godine, zbog povrede prava iz odredaba čl. 32, 47 i 51 Ustava Crne Gore i čl. 6 i 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

2. U ustavnoj žalbi je, u bitnom, navedeno: da je podnosiocu nezakonito uskraćen pristup traženim informacijama i da obrazloženje s tim u vezi ne odgovara zahtjevima iz odredbe člana 30 stav 5 Zakona o slobonom pristupu informacijama; da u postupku nije utvrđeno da li je tražena saglasnost kompanije "M. e." doo iz B., da se dostave tražene informacije, ni da li je saglasnost data; da tražene informacije nijesu poreska tajna, jer se radi o podacima koji se dobijaju u toku inspekcijuskog nadzora koji je javan; da sud uopšte nije utvrđivao šta je predmet zahtjeva za pristup informacijama, već je paušalno zaključio da je riječ o podacima koji predstavljaju poresku tajnu; da tuženi, ni sud, nijesu uzeli u obzir zakonsku mogućnost da se dostavi samo dio tražene informacije, nakon brisanja dijela podataka koji eventualno ne mogu biti dostavljeni; da je izostao dokaz da je test štetnosti zaista izvršen i na koji način; da u toku postupka nije obrazloženo koji interes i na koji način bi bio ugrožen; da je od izuzetne važnosti za kreiranje povjerenja u poreski sistem saznanje da li svi veliki poreski obaveznici kao "M. e." doo uredno i u kojoj mjeri izmiruju svoje poreske obaveze; da su postupajući upravni organi, proizvoljno ograničili ustavno pravo na pristup informacijama, što predstavlja indirektnu cenzuru i prepreku za prikupljanje informacija. Podnositeljka je predložila da se usvoji ustavna žalba, ukinu osporene presude i predmet vrati na ponovni postupak i odlučivanje.

3. U postupku pokrenutom ustavnim žalbom, na osnovu odredaba člana 149 stav 1 tačka 3 Ustava i čl. 68 i 75 Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud utvrđuje u granicama zahtjeva istaknutog u ustavnoj žalbi, da li je u postupku odlučivanja o pravima i obavezama podnosiocu ustavne žalbe, povrijeđeno ustavno pravo. Za Ustavni sud relevantne su samo one činjenice od čijeg postojanja zavisi ocjena o povredi ustavnog prava.

4. U toku postupka pružanja ustavnosudske zaštite, povodom ispitivanja osnovanosti žalbe, u granicama istaknutog zahtjeva, Ustavni sud utvrđuje da li je podnosiocu ustavne žalbe povrijeđeno njegovo Ustavom zajamčeno pravo ili sloboda.

II ČINJENICE I OKOLNOSTI PREDMETA

5. Uvidom u osporene akte i drugu dokumentaciju, Ustavni sud je utvrdio sljedeće činjenice i okolnosti od značaja za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu:

6. Tužilja u ovom sporu je podnositeljka ustavne žalbe, a predmet upravnog postupka predstavljalo je ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama.

7. Rješenjem Ministarstva finansija-Poreske uprave, br. 03/1-27420/2-19, od 29. novembra 2019. godine, odbijen je, kao neosnovan, zahtjev tužilje kojim je tražen pristup informacijama - kopijama zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru u 2019. godini, kod preduzeća "M. e." doo Budva.

8. Na navedeno rješenje tužilja je izjavila žalbu koja je odbijena rješenjem Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama – Podgorica.

9. Presudom Upravnog suda Crne Gore, odbijena je tužba tužlje (podnositeljke).

10. Presudom Vrhovnog suda Crne Gore zahtjev tužilje za ispitivanje sudske odluke, odbijen je kao neosnovan.

11. U obrazloženju osporenih presuda je, u suštini, navedeno: da je u odnosu na informaciju kojoj je tužilja tražila pristup, sproveden test štetnosti, u skladu sa odredbama člana 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i utvrđeno da bi objelodanjivanje te informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa, konkretno Zakona o poreskoj administraciji, pri čemu bi isto proizvelo nepovjerenje poreskih obaveznika prema organima državne uprave, konkretno P. u., što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objelodanjivanje navedene informacije; da je rješenje tuženog zakonito, imajući u vidu odredbe čl. 1, čl. 6 st. 1, čl. 9 st. 1 tač. 2, čl. 13 i čl. 14 st. 1 tač. 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i čl. 16 st. 1 tač. 2 Zakona o poreskoj administraciji.

III RELEVANTNE USTAVNE I KONVENCIJSKE NORME

Ustav Crne Gore

Član 32

Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.

Član 47

Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način. Pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

Član 51

Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlaštenja.

Pravo pristupa informacijama može se 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.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Član 6 stav 1

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Član 10

Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnost i odgovornost, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovim, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi spriječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, spriječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

IV MJERODAVNO PRAVO

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

Član 9 stav 1 tačka 2

Pojedini izrazi u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

2) informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica), bez obzira na osnov i način sticanja.

Član 13

Organ vlasti dužan je da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) omogući pristup informaciji ili njenom dijelu koju posjeduje, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Član 14 stav 1 tačka 6

Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu:

6) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.

B. Zakon o poreskoj administraciji ("Službeni list RCG", br. 65/2001, 80/2004 i "Službeni list CG", br. 20/2011, 28/2012, 8/2015, 47/2017, 52/2019 i 145/2021)

Član 16 stav 1 tačka 2

(1) Poreska tajna je svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim informacija i podataka.

2) koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati.

V OCJENA USTAVNOG SUDA

12. Ocjenjujući razloge ustavne žalbe u odnosu na eventualnu povredu prava iz člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavni sud je ocijenio da je podnositeljki žalbe u postupku bilo obezbijeđeno pravično suđenje. Osporene presude donijeli su sudovi ustanovljeni Ustavom i zakonom, koji su postupali u granicama svoje nadležnosti i u propisanom sastavu, kao i da je postupak sproveden u skladu sa zakonskim odredbama.

13. U suštini, navodi podnositeljke o povredi prava na pravično suđenje odnose se na prigovore koji se tiču primjene materijalnog prava i obrazloženja osporenih odluka.

14. S tim u vezi, Ustavni sud podsjeća da je pravilnu primjenu mjerodavnog prava nadležan da cijeni žalbeni sud u zakonom propisanom postupku kontrole zakonitosti odluka nižestepenih sudova. Ustavni sud nije nadležan da ocjenjuje pravilnost činjeničnih i pravnih zaključaka redovnih sudova, osim u slučaju kada je primena mjerodavnog materijalnog i/ili procesnog prava bila očigledno proizvoljna, odnosno arbitrarna na štetu podnosioca ustavne žalbe, što može dovesti do povrede Ustavom zajemčenog prava na pravično suđenje. Stoga je Ustavni sud, u određenim situacijama, koje prvenstveno zavise od konkretnih okolnosti slučaja i utemeljenosti iznijetih ustavnopravnih razloga, nadležan da cijeni povredu prava iz odredbe člana 32 Ustava i sa stanovišta primjene materijalnog, odnosno procesnog prava. Na ovakav zaključak upućuje i stav Evropskog suda za ljudska prava izražen u presudi *Khamidov protiv Rusije, od 15. novembra 2007. godine* (broj aplikacije 72118/01, stav 170.), u kojoj je taj sud konstatovao da nije njegov zadatak da donosi odluku umesto domaćih sudova koji su u najboljoj poziciji da ocijene dokaze, utvrde činjenično stanje i tumače domaće pravo, te da, u principu, Evropski sud neće intervenisati, osim ukoliko su odluke domaćih sudova arbitrerne ili očigledno neosnovane.

15. Pravičnost postupka ocjenjuje se na osnovu postupka kao cjeline (Evropski sud za ljudska prava, *Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije*, presuda od 6. decembra 1988.godine, serija A, broj 146, stav 68). Princip pravičnog suđenja, takođe, zahtijeva da se sud pozove na određenu pravnu normu i da pravni osnov presude ne smije da bude proizvoljan, tj. van konkretnog predmeta.

16. U odnosu na prigovore podnositeljke, koji se tiču obrazloženja osporenih odluka, Ustavni sud podsjeća da, prema ustaljenoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda, član 6 stav 1 Evropske konvencije obavezuje sudove, između ostalog, da obrazlažu svoje presude. Ova obaveza, međutim, ne može biti shvaćena kao obaveza da se u presudi iznesu svi detalji i daju odgovori na sva pitanja i iznese argumente. Po ocjeni Ustavnog suda, u presudi Upravnog suda dato je detaljno obrazloženje stavova u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja i primijenjenog materijalnog prava, koje je prihvatio i instaciono viši sud – Vrhovni sud Crne Gore u postupku po zahtjevu za ispitivanje sudske odluke. Domaći sudovi imaju određenu diskrecionu ocjenu u vezi sa tim koje će argumente i dokaze prihvatiti u određenom predmetu, ali istovremeno imaju obavezu da obrazlože svoju odluku tako što će

navesti jasne i razumljive razloge na kojima su tu odluku zasnovali (Evropski sud za ljudska prava, *Suominen protiv Finske broj 37801*, presuda od 1. jula 2003).

17. Kada je u pitanju odluka višeg suda dovoljno je da obrazloženje odluke sadrži slaganje s utvrđenjem nižestepenog ili sudećeg suda tako što će viši sud u obrazloženju svoje odluke inkorporirati ili uputiti na razloge i obrazloženja nižestepenog suda ili na drugi način ukazati da se slaže sa njim (Evropski sud, *Garcia Ruiz protiv Španije*, 1999-I, 31 EHRR 589 GC). Najzad, kada se radi o odluci višeg suda suštinski zahtjev je da viši sud ukaže da je razmotrio pitanja istaknuta u žalbi koja su bila od suštinskog značaja; da je u slučaju neslaganja sa odlukom nižestepenog suda, neslaganja zasnovao na njenoj procjeni (Evropski sud, *Helle protiv Finske*, 1997-VIII, 26 EHRR 159) i da žalbu nije odbio prije nego što je prethodno razmotrio (Evropski sud, *Lindner i Hammermayer protiv Rumunije*, HUDOC 2002). Isto tako, konačne odluke žalbenih sudova ne moraju imati iscrpna obrazloženja (Evropska komisija za ljudska prava, *odluka 8769/07 od 16. jula 1981*, OI 25), već obrazloženja koja se tiču relevantnih žalbenih navoda, koje je takvima sud ocijenio.

18. U postupku koji je prethodio ustavnosudskom, sudovi su utvrdili da je osporeno rješenje Ministarstva finansija zakonito, imajući u vidu da tražena informacija, u smislu odredbe člana 3 Zakona o tajnosti podataka predstavlja tajni podatak, koji je rješenjem ministra finansija označen stepenom tajnosti "interno". Navodi ustavne žalbe iscrpljuju se u tvrdanjama da sudovi nijesu obrazložili u čemu se sastoji javni interes koji se štiti neobjelodanjivanjem tražene informacije. S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da su sudovi u svojim obrazloženjima jasno naveli da iz sprovedenog testa štetnosti proizilazi da bi pristupom predmetnoj informaciji bila ugrožena ekonomska politika Crne Gore, jer bi eventualno objavljivanje predmetnih informacija moglo uticati na buduća zaduživanja i kreditne aranžmane države, i u krajnjem na ostvarivanje interesa Crne Gore koji se ogleda u obezbjeđivanju finansijskih sredstava za finansiranje budžeta. Po ocjeni Ustavnog suda, navedena obrazloženja u potpunosti zadovoljavaju uslov postojanja interesa za ograničavanje pristupa informaciji predviđen odredbom člana 14 stav 1 tačka 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, i opravdavaju primjenu odredbe člana 16 stav 1 istog Zakona. S druge strane, sudovi u konkretnom slučaju nijesu našli osnov za primjenu člana 17 istog Zakona, imajući u vidu da podnositeljka nije dokazala postojanje preovlađujućeg javnog interesa za objelodanjivanje informacije ili njenog dijela, koji je u smislu navedene odredbe nužan uslov za objelodanjivanje informacije.

19. U vezi navedenog, ocjena je Ustavnog suda da u konkretnom slučaju nijesu postojali zakonski uslovi da se dozvoli pristup traženoj informaciji, pri čemu, su nadležni sudovi za svoje odluke dali jasne razloge. Takođe, osporene presude se, po ocjeni Ustavnog suda, zasnivaju na zakonito provedenom postupku i na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju i primjeni relevantnog prava na utvrđeno činjenično stanje.

20. Ostali navodi u ustavnoj žalbi, posebno oni koji se odnose na konstataciju da postoji pretežniji interes javnosti da zna za traženu informaciju, iscrpljuju se u ponavljanju razloga kojima su se već bavili nadležni sudovi, koji su u svojim odlukama utvrdili da je test štetnosti objavljivanja sporne informacije sproveo prvostepeni organ, zaključujući da bi objavljivanjem te informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa, što bi proizvelo nepovjerenje poreskih

obaveznika prema organima državne uprave (Poreskoj upravi). Stoga, Ustavni sud zaključuje da su nadležni sudovi za svoje zaključke dali relevantne i ustavno - pravno prihvatljive razloge, koji ne daju povod za sumnju da je bilo proizvoljnosti u bilo kojem segmentu odlučivanja.

21. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da ne postoji kršenje prava na pravično suđenje iz odredaba člana 32 Ustava i člana 6 stav 1 Evropske konvencije, budući da su nadležni sudovi detaljno i jasno obrazložili osporene presude, primjenjujući relevantne odredbe materijalnog i procesnog prava, tako da Ustavni sud ne nalazi ništa što bi ukazalo da je pogrešno utvrđeno činjenično stanje i proizvoljno primijenjeno materijalno pravo, niti je podnositeljka svojim navodima iz žalbe dovela u pitanje njihovo postupanje.

22. Podnositeljka osporava i slobodu izražavanja u okviru prava na pristup informaciji u posjedu državnih organa, pa je prvo pitanje na koje treba dati odgovor kod analize člana 10 Evropske konvencije, "da li i u kojoj mjeri pravo na pristup informacijama pod kontrolom javne vlasti ulazi, u konkretnom slučaju, u okvir „slobode izražavanja“ iz člana 10 Evropske konvencije, te ako ulazi, postoji li miješanje u to pravo podnosioca". Ako se zaključi da postoji miješanje, onda će trebati odgovoriti i na pitanje: da li je to miješanje opravdano, odnosno je li bilo u skladu sa zakonom, je li imalo neki legitiman cilj i je li bilo „neophodno u demokratskom društvu“.

23. Evropski sud je razmatrao slično pitanje u predmetu *Magyar Helsinki Bizottsag protiv Mađarske* (Mađarski helsinški komitet, u daljnjem tekstu: MHB; presuda Evropskog suda od 8. novembra 2016. godine, zahtjev broj 18030/11). Odlučujući o tom zahtjevu, Evropski sud je naveo da je „*ključno pitanje u tom predmetu bilo da li se član 10 Evropske konvencije može tumačiti tako da garantuje nevladinim organizacijama pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javne vlasti*“, te da li je odbijanje zahtjeva podnosioca za pristup informacijama u navedenom predmetu, u okolnostima tog slučaja, rezultiralo miješanjem u njegovo pravo da prima i dijeli informacije u smislu člana 10. Evropske konvencije (tačka 71).

24. Razmatrajući to pitanje, Evropski sud je najprije iznio vrlo detaljnu opštu analizu odredbe člana 10 Evropske konvencije (tač. 118-125), nakon čega je detaljno iznio svoju praksu u vezi s opštim pitanjem da li i u kojoj mjeri pravo na pristup informacijama pod kontrolom javne vlasti ulazi u okvir „slobode izražavanja“ iz člana 10 Evropske konvencije, uprkos činjenici da takvo pravo nije eksplicitno navedeno u tekstu te odredbe. Ovo pitanje je, kako je naveo Evropski sud, tokom niza godina postepeno razjašnjavano, a sudska praksa pokazuje „uočljivu evoluciju u korist priznavanja, pod određenim uslovima, prava na slobodu pristupa informacijama kao sastavnog dijela slobode da se primaju i dijele informacije iz člana 10 Konvencije“. Nakon navođenja predmeta koji su se ticali prava na pristup informacijama koje su bile relevantne za privatni život pojedinca, te predmeta koji su se ticali prikupljanja informacija kao ključnog pripremnog koraka u novinarstvu „što predstavlja inherentan zaštićen dio slobode štampe“, Evropski sud je ukazao i na noviji razvoj prakse po ovom pitanju u predmetima u kojima je Evropski sud utvrdio da je postojalo miješanje u pravo iz člana 10 Evropske konvencije u situacijama u kojima je podnosiocima zahtjeva pravo na pristup informacijama bilo priznato domaćim zakonom ili čak i sudskom presudom, ali su domaće vlasti propustile da te zakone primijene. Utvrđujući da u takvim slučajevima postoji miješanje,

Evropski sud je ukazao da je „pristup spornim informacijama suštinski element prava na podnositeljevo pravo na slobodu izražavanja, odnosno da čini dio legitimnog prikupljanja informacija od javnog interesa s namjerom da se te informacije podijele javnosti i da se na taj način doprinese javnoj debati“ (tač. 126-131 s daljnjim referencama na pojedine predmete).

25. Dalje, Evropski sud je naveo da se, uporedo s navedenom praksom, pojavio i povezan pristup iznesen u predmetu *Társaság i Szabadságjogokért protiv Mađarske* (vidi Evropski sud, presuda od 14. aprila 2009. godine, aplikacija broj 37374/05; u daljnjem tekstu: presuda *Társaság*). Podnositelj zahtjeva je u tom slučaju bila nevladina organizacija čiji je proklamovani cilj bio da promoviše osnovna prava i da jača civilno društvo i vladavinu prava u Mađarskoj i koja je bila aktivna na polju politike u oblasti narkomanije. U tom predmetu, podnosiocu je bio odbijen zahtjev da izvrši uvid u ustavnu žalbu u kojoj se tražila ocjena ustavnosti amandmana na krivični zakon koji su se ticali krivičnih djela u vezi s narkomanijom, koji je Ustavnom sudu podnio jedan poslanik u zakonodavnom tijelu. Evropski sud je najprije ukazao da „dosljedno stoji na stanovištu da javnost ima pravo da primi informacije od opšteg interesa“, te da „s obzirom na interese koje štiti član 10 zakon ne može dopustiti arbitrarna ograničenja koja mogu predstavljati jedan oblik indirektno cenzure ukoliko vlasti kreiraju prepreke za prikupljanje informacija“ (tačka 26). Evropski sud je takođe naglasio „podnositeljevu ulogu društvenog 'kontrolora vlasti' [watchdog]“ i njegovu uključenost „u legitimno prikupljanje informacija od javnog značaja“, pa je istakao da je namjera podnosioca bila da javnosti prenese informacije koje je prikupio iz ustavne žalbe i da na taj način doprinese debati koja se ticala krivičnih djela u vezi s narkomanijom, te da je stoga jasno da je podnositeljevo pravo da prenese informacije bilo narušeno (tač. 27-28). Slično tome, u predmetu *Inicijativa mladih za ljudska prava*, Evropski sud je, pozivanjem na presudu *Társaság*, naveo da kada je nevladina organizacija umiješana u pitanja od javnog interesa, ona igra ulogu „društvenog kontrolora vlasti“, pa aktivnosti te organizacije „zahtijevaju sličnu zaštitu prema Konvenciji kao ona koja se pruža štampi“ (vidi Evropski sud, *Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Republike Srbije*, presuda od 25. juna 2013. godine, aplikacija broj 48135/06, tačka 20 s daljnjim referencama).

26. Analizirajući dalje to pitanje, Evropski sud je u presudi *MHB*, nakon iscrpne analize međunarodnih standarda, dokumenata i svoje prakse (loc. cit., presuda *MHB*, tač. 133-155), naveo da ostaje pri svojim stavovima iznesenim u dotadašnjoj praksi koja se tiče prava na pristup informacijama, ali da je „došlo vrijeme da se klasična načela razjasne“. U vezi s tim, Evropski sud je naglasio, između ostalog, i to da „član 10 ne prenosi na pojedinca pravo na pristup informacijama koje su pod kontrolom javne vlasti, niti stvara obavezu za državu da takve informacije pruži pojedincu“. Međutim, kako je dalje naglasio Evropski sud, takva obaveza može proizaći u dva slučaja: prvo, kada je „otkrivanje informacija naložio sud“ i, drugo, u okolnostima kada je „pristup informacijama instrumentalan za uživanje u pravu na slobodu izražavanja, naročito na 'slobodu da se primaju i prenose informacije' i kada odbijanje predstavlja miješanje u to pravo“ (presuda *MHB*, tačka 156).

27. Osim toga Evropski sud je naveo da pitanje da li i u kojoj mjeri odbijanje pristupa informacijama u slučaju kakav je razmatran u predmetu *MHB* predstavlja miješanje u pravo podnosioca na slobodu izražavanja, mora biti razmotreno u svakom pojedinačnom slučaju „u svijetlu naročitih okolnosti“. U vezi s tim, Evropski sud je naveo da „skorija praksa o tom pitanju

nudi dragocjenu ilustraciju kriterijuma“ koji se moraju uzeti kao relevantni kod ocjene ima li miješanja u pravo na slobodu izražavanja, odnosno pravo na pristup informacijama kao dio tog prava. Ti kriterijumi su: a) svrha zahtjeva za pristup informacijama; b) priroda informacije koja se traži; c) uloga podnosioca; i d) postojanje i dostupnost informacija (presuda *MHB*, tač. 158-170). Primijenivši ove kriterijumena konkretan slučaj, Evropski sud je naveo da je podnosilac, kao poznata i etablirana nevladina organizacija za zaštitu ljudskih prava, tražio od nadležnog javnog organa informaciju o imenima advokata koji su bili određeni za odbranu po službenoj dužnosti. Dalje, sud je ukazao da su podnosiocu te informacije bile neophodne za dovršavanje istraživanja o funkcioniranju sistema odbrane po službenoj dužnosti, te da je podnosilac na taj način želio doprinijeti diskusiji koja je nesumnjivo predstavljala javni interes. Odbijajući pristup takvim informacijama koje su postojale i bile dostupne, domaće vlasti su narušile pravo podnosioca da primi i prenese informacije, i to na način koji je „udario u samu suštinu njegovih prava iz člana 10“ (idem, tač. 171-180). Stoga je sud zaključio da je, u okolnostima tog slučaja, postojalo miješanje u pravo podnosioca iz člana 10. Evropske konvencije, pa je razmotrio ostala bitna pitanja (da li je miješanje bilo u skladu sa zakonom, imalo legitiman cilj i da li je bilo neophodno u demokratskom društvu).

28. U konkretnom slučaju, podnositeljka je nevladina organizacija “M.” kojoj je odbijen pristup traženim informacijama, i to u dijelu koji se odnosi na pristup informacijama – kopijama zapisnika o izvršenom inspekcijском nadzoru u 2019. godini kod preduzeća “M. e.” doo B..

29. Imajući u vidu navedenu praksu Evropskog suda, kao i to da je podnositeljka, u konkretnom slučaju, takođe nevladina organizacija koja bi mogla imati ulogu „društvenog kontrolora vlasti“, što će dalje u odluci biti predmet razmatranja, Ustavni sud smatra da pravo na slobodu pristupa informacijama, u okolnostima konkretnog slučaja, ulazi u okvir člana 10 Evropske konvencije.

30. U konkretnom slučaju se, slično kao u presudi *MHB*, kao ključno postavlja pitanje da li odbijanje pristupa spornim informacijama predstavlja miješanje u podnositeljkino pravo iz člana 10. Evropske konvencije. Tek ako je odgovor na ovo pitanje pozitivan, onda se može dalje razmatrati da li je to miješanje bilo opravdano. U odgovoru na ovo pitanje, Ustavni sud će primijeniti kriterijume koje je Evropski sud sistematizovao u presudi *MHB*.

31. U odnosu na prvi kriterijum, svrhu traženih informacija, Ustavni sud zapaža da ni iz ustavne žalbe, niti iz dokumenata koje je podnositeljka priložila uz ustavnu žalbu, pa ni iz tužbe koju je podnijela Upravnom sudu, ne može se zaključiti koja je bila svrha traženja spornih informacija koje joj je tuženi odbio dati. Međutim, iako iz sadržine ustavne žalbe proizilazi da se podnositeljka nije eksplicitno pozvala na kršenje ljudskog prava iz člana 10 Evropske konvencije, Ustavni sud prvenstveno ukazuje da se moraju pružiti argumenti iz kojih će se moći utvrditi koja je bila svrha zahtjeva za pristup informacijama kako bi se moglo ispitati da li je traženje spornih informacija imalo neki javni interes ili je podnositeljka samo željela dobiti traženu informaciju. Naime, kako je već navedeno, „član 10 ne prenosi na pojedinca pravo na pristup informacijama koje su u posjedu javne vlasti, niti stvara obavezu za državu da takve informacije pruži pojedincu“, ali takva obaveza može proisteći, između ostalog, u okolnostima kada je „pristup informacijama instrumentalan za uživanje u pravu na slobodu izražavanja,

naročito na slobodu da se primaju i prenose informacije". Podnositeljka ni u postupku pred sudovima, niti u ustavnoj žalbi nije navela, niti argumentovala da je traženjem spornih informacija željela na bilo koji način doprinijeti nekoj debati od javnog interesa, pa čak ni je li imala namjeru te informacije podijeliti dalje zainteresiranoj javnosti, kao ni da ju je nedobijanje takvih informacija onemogućilo u učešću u javnoj debati o nekom pitanju od javnog interesa, odnosno da ju je spriječilo da obavlja ulogu društvenog „kontrolora vlasti“, što je značajna razlika u odnosu na predmet *Társaság i na predmet MHB*.

32. U odnosu na ispitivanje drugog kriterijuma, prirode spornih informacija, Ustavni sud zapaža da je tuženi odbio podnositeljki dozvolu za pristup spornoj informaciji - kopijama zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru u 2019. godini kod preduzeća "M. e." doo B.. Sudovi su u osporenim presudama pažljivo razmotrili ovo pitanje i zaključili da je tužena pravilno odlučila da uskrati pristup traženim informacijama shodno odredbama člana 1, člana 6 stav 1, člana 9 stav 1 tačka 2, člana 13 i člana 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i člana 16 stav 1 tačka 2 Zakona o poreskoj administraciji. Dakle, objavljivanjem tražene informacije predstavljalo bi kršenje pozitivnih propisa, konkretno Zakona o poreskoj administraciji, što bi proizvelo nepovjerenje javnosti u organ državne uprave-P. u., što je procijenjeno kao veća šteta od javnog interesa za objelodanjivanje navedenih informacija. Osim toga, Ustavni sud smatra da su sudovi u osporenim odlukama pažljivo razmotrili ovo pitanje i o tome dali jasne razloge koji se ne mogu ocijeniti proizvoljnim.

33. U odnosu na ulogu podnositeljke kao nevladine organizacije, Ustavni sud najprije ukazuje da je Evropski sud u presudi *MHB*, istakao da je u svojoj praksi prihvatio da nevladine organizacije koje skreću pažnju na pitanja od javnog interesa obavljaju ulogu „društvenog kontrolora“ (*public watchdog*), što je uloga slična onoj koju imaju i mediji, te da stoga uživaju i sličnu zaštitu. Način na koji ti „društveni kontrolori“ obavljaju svoje aktivnosti može imati značajnog uticaja na pravilno funkcionisanje demokratskog društva, pa je u interesu tog društva da omogući medijima i nevladinim organizacijama da obavljaju tu ulogu. Budući da je tačna informacija sredstvo za obavljanje te uloge „društvenih kontrolora“, kako je dalje istakao Evropski sud, „često je potrebno licima ili organizacijama koje obavljaju ulogu društvenog kontrolora omogućiti pristup informacijama kako bi mogli obavljati svoju ulogu i izvještavati o pitanjima od javnog interesa“, zbog čega je veoma važno razmotriti da li onaj ko traži pristup određenim informacijama to traži s ciljem da obavlja tu svoju ulogu. Ovo se, kako je dalje naveo Evropski sud, ne odnosi samo na medije i nevladine organizacije već se „visok nivo zaštite“ proteže i na akademske istraživače i autore koji pišu o pitanjima od javnog interesa (presuda *MHB*, tač. 166-167. s daljnjim referencama). Imajući ovo u vidu, Evropski sud je, razmatrajući ulogu podnosioca u predmetu *MHB*, naveo da je među stranama u postupku nesporno da se radi o „dobro poznatoj organizaciji koja je posvećena prenošenju informacija o pitanjima zaštite ljudskih prava i vladavine prava“, kao i da „profesionalni stavovi te organizacije o pitanjima kojima se bavi i njen doseg do šire publike nijesu dovedeni u pitanje“. Dalje, Evropski sud je naveo da „nema razloga da sumnja“ da je podnosilac pokrenuo istraživanje o efikasnosti sistema odbrane po službenoj dužnosti, zbog kojeg je tražio određene informacije, što je usko povezano s pravom na pravično suđenje koje predstavlja pravo od posebne važnosti (tačka 171).

34. Vraćajući se na konkretan slučaj, Ustavni sud zapaža da podnositeljka u ustavnoj žalbi navodi da je objavljivanje podataka o naplati poreza od strane privrednih subjekata u interesu građana utoliko što i sami građani plaćaju porez, pa je saznanje da li poreski obaveznici kao što je "M. e." doo uredno izmiruje poreske obaveze, od izuzetne važnosti za kreiranje povjerenja u poreski sistem, ali ni u postupku pred sudovima, ni u samoj ustavnoj žalbi, podnositeljka nije navela da se sporne informacije tiču nekih konkretnih aktivnosti ili pitanja od interesa za javnost, kako je već navedeno i s tim u vezi nema povrede prava podnositeljke na slobodu pristupa informacijama, zbog čega nije bilo miješanja u njeno pravo, iz člana 47 Ustava i člana 10 Evropske konvencije.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u izreci.

U-III br. 469/22
24. jul 2023. godine
P o d g o r i c a

Predsjednica Vijeća,
Desanka Lopičić, s.r.