

## **8. GUIDE FOR ACCESS TO INFORMATION**

## 8. GUIDE FOR ACCESS TO INFORMATION

The Law envisages the obligation of any government agency to publish **a list of information filed with it, or the guide for access to information** within 60 days from the day the Law enters into force, or by the end of January 2006. The law envisages sanctions in case of failure to publish the Guide.

While the Law obliges government agencies to publish the guide, it simultaneously guarantees free access to information, notwithstanding the fact whether the government agencies have complied with their obligation to compose the guide or not.

Certain government agencies **used their inefficiency to publish the guide as grounds for rejecting the request for information**. There were even cases where access to information was not allowed because requested information was not enlisted in the guide, notwithstanding the fact that the guide by its nature is of lesser legal power than the Law guarantying the access to all information filed with a certain government agency.

The failure to publish the Guide in due time proved to be one of the manners in which government agencies try to circumvent the Law **when they are unwilling to publish the requested information**.

Considering that the Law did not precisely define how the guides are to be composed, most often they just enlist **general categories of information**, leaving a substantial amount of documents actually filed with the given agency out of the guides. This **prevents proper identification of the government agency actually in possession of the requested information**, which essentially means a huge impediment to free access to information.

### **Law on Free Access to Information, Article 5, Article 27, paragraph 1, item 1 and Article 28**

Any government agency shall be in obligation to compose and to publish, in appropriate manner, a list of the types of the information filed with it, including also public registers and records; data on the procedure for access to the information; names of the persons authorized to act upon any request for access to the information; and other data of importance for exercising the right of access to the information (Guide for Access to Information).

A fine amounting from ten- to a hundred-time minimum wage in the Republic shall be imposed to any **government agency** if it does not compose or publish Guide for Access to Information.

**Government agencies shall be in obligation to compose and to publish respective Guide for access to information filed with them, within 60 days as of the day of entering into force this Law.**

### **Example 13. The Guide of the Supreme Court**

MANS requested from the Supreme Court the copies of the reports on the supervision over the operation of courts and inspection of documents containing the names of judges which were assessed as inefficient in their work.

**The Supreme Court dismissed the request as ungrounded since the requested information is not enlisted in the current version of the Guide on Access to Information filed with the Supreme Court.**

Considering that the **Supreme Court is the very last instance** in the state to pass judgements in proceedings related to the right to free access to information, **such interpretation of the Law on Free Access to Information may have a negative impact and the establishment of a restrictive case law.**

**The Supreme Court stated that the appeal might be filed within 15 days to the Ministry of Justice.**

In the response to the appeal the Ministry of Justice states:

**"The decision of the Ministry of Justice upon the appeal in question would be passed without necessary decision-making powers stipulated by the law... "**

**"In addition, such a decision would significantly disturb the relations between the executive and the judiciary powers, because an institution of executive power, the Ministry of Justice, would be deciding on court matters and thus interfere with the autonomy and independence of the judiciary."**

Based on this response, it may be concluded that either the **Supreme Court or the Ministry of Justice are unaware of the competences of the executive power over the judicial.**

### **The Law on Administrative Dispute, Article 41**

(1) Against the judgement of the Administrative Court, the party to the administrative dispute and the state prosecutor or other competent authority may file a request for extraordinary examination of a court judgement.

(2) The Supreme Court, in a panel of three judges, shall decide upon the request for extraordinary examination of the court decision.

VRHOVNI SUD REPUBLIKE CRNE GORE  
Su IV br. 748/06/2006  
Podgorica, 17.07.2006. godine

Vrhovni sud Republike Crne Gore u postupku po zahtjevu NVO – MANS-a iz Podgorice, radi pristupa informacijama, na osnovu člana 55. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku («Sl.list RCG», br. 60/03) donosi

### ZAKLJUČAK

ODBACUJE SE zahtjev NVO-MANS-a iz Podgorice koji se odnosi na izvještaj o kontroli rada sudova i uvida u sve akte koje sadrže imena sudija koji su prilikom kontrole rada sudova označeni kao neažurni u postupanju.

#### Obrazloženje

NVO-MANS iz Podgorice, podnijela je Vrhovnom sudu Republike Crne Gore, dana 10.07.2006. godine zahtjev za pristup informacijama koji se odnose na izvještaj o kontroli rada sudova i uvida u sve akte koje sadrže imena sudija koji su prilikom kontrole rada sudova označeni kao neažurni u postupanju.

U postupku po zahtjevu ovaj sud je utvrdio da je zahtjev neosnovan jer se istim ne traži pristup postojećoj evidenciji «Vodiča za pristup informacijama u posjedu Vrhovnog suda RCG»

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u dispozitivu ovog zaključka.

Pravna pouka: Protiv ovog zaključka može se izjaviti žalba Ministarstvu pravde u roku od 15 dana od dana dostavljanja ovog zaključka.

Dostavljeno:  
-NVO-MANS



NVO - M A N S -  
BROJ. 06/984-985  
PODGORICA, 25.07.2006

\* "In the procedure upon the request, this court has established that the request is ungrounded since it does not request access to the existing records of the "Guide for Access to Information filed with the Supreme Court of the Republic of Montenegro

\* "...appeal to the Ministry of Justice is possible within 15 days..."

\* *Preside of the Court Ratko Vukotic*

Republika Crna Gora  
VLADA REPUBLIKE CRNE GORE  
MINISTARSTVO PRAVDE  
Broj, 03/3939/06  
Podgorica, 30.08.2006. godine

\* "... Minist  
of Justice  
relinquishes  
jurisdiction..

Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, odlučujući o žalbi NVO Mreža za Afirmaciju Nevladinog Sektora-MANS iz Podgorice izjavljenoj protiv zaključka Vrhovnog suda Republike Crne Gore, Su IV br. 748/06/2006 od 17.07.2006. godine, na osnovu člana 23 stav 2 u vezi sa članom 55 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list RCG", br. 60/03 od 28.10.2003. godine),  
d o n o s i:

### ZAKLJUČAK

NVO - M A N S -  
BROJ. 06/984-9P5  
PODGORICA, 22.09.2006

Ministarstvo pravde Republike Crne Gore oglašava se nenadležnim za odlučivanje o žalbi koju je, ovom Ministarstvu, podnijela NVO Mreža za Afirmaciju Nevladinog Sektora-MANS iz Podgorice protiv zaključka Vrhovnog suda Republike Crne Gore, Su IV br. 748/06/2006 od 17.07.2006. godine.

### O b r a z l o ž e n j e

Zaključkom Vrhovnog suda Republike Crne Gore, Su IV br. 748/06/2006 od 17.07.2006. godine odbačen je zahtjev NVO-MANS iz Podgorice koji se odnosi na izvještaj o kontroli rada sudova i uvida u sve akte koji sadrže imena sudija koji su prilikom kontrole rada sudova označeni kao neažumi u postupanju.

NVO-MANS je, u skladu sa Pravnom poukom, iz predmetnoga zaključka, Vrhovnom sudu Republike Crne Gore za Ministarstvo pravde Republike Crne Gore podnijela žalbu, Su. IV br.748-1/06 od 28.07.2006. godine. Žalba je dostavljena Ministarstvu pravde Republike Crne Gore pod br. 03/3939/06 od 21.08.2006. godine.

Žalba je blagovremena.

Nakon razmatranja spisa predmeta pazeći na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost, u skladu sa članom 23 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku, Ministarstvo pravde Republike Crne Gore našlo je da nije stvarno nadležno za

rad po konkretnoj upravnoj stvari – odlučivanje o primjeni Zakona o opštem upravnom postupku u Vrhovnom sudu Republike Crne Gore.

Razlozi za navedeno su sljedeći:

Ustavom Republike Crne Gore (“Sl. List RCG”, br. 48/92), član 5, utvrđeno je da se u Crnoj Gori vlast uređuje po načelu podjele vlasti na zakonodavnu vlast koju vrši Skupština Republike Crne Gore, izvršnu vlast koju vrši Vlada i sudsku vlast koju vrše sudovi. Ovlašćenja i obaveze institucija unutar pojedine grane vlasti i međusobni odnosi sve tri vlasti, uređeni su, na osnovu Ustava usvojenim, zakonima.

Osnovni zakon kojim je uređena izvršna vlast je Zakon o državnoj upravi (“Sl. List RCG”, br. 38/03) a odnosi između izvršne i sudske vlasti uređeni su Zakonom o sudovima (“Sl. List RCG”, br. 25/04). Ovim zakonom, između ostalog, propisana je nadležnost Ministarstva pravde u odnosu na sudove.

Zakonom o državnoj upravi, član 11, određeni su poslovi državne uprave a razdvojeno je “vršenje upravnog nadzora”, tač. 5, od “odlučivanja u upravnom postupku o pravima i obavezama građana i pravnih lica”, tač. 6.

Istim Zakonom određena je sadržina i obuhvat pojma upravnog nadzora - član 16 kojim je propisano da:

“Vršenje upravnog nadzora obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata;
- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i organa lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
- 3) inspeksijski nadzor”;

a član 20, propisano je da:

“Odlučivanje u upravnom postupku, o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u postupku, donošenje rješenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje”.

Zakon o sudovima sadrži odredbe, član 104, o nadležnosti Ministarstva pravde za nadzor nad sudskom upravom. Ovim je, u skladu sa ustavnim načelom podjele vlasti, određen dio poslova upravnoga nadzora, iz čl. 11 tač. 5 Zakona o državnoj upravi, za koji je Ministarstvo pravde nadležno da vrši nadzor nad vršenjem poslova uprave u sudu. Ta odredba ne obuhvata cjelokupno vršenje upravnoga nadzora već samo dio upravnoga nadzora a ne obuhvata ni nadzor nad odlučivanjem u upravnom postupku, što se ostvaruje primjenom Zakona o opštem upravnom postupku i drugih zakona. Istim zakonom, član 101, određen je dio poslova uprave u sudu. Ovi poslovi obuhvataju: “... poslove koji obezbjeđuju pravilan i blagovremen rad i poslovanje suda, a naročito: unutrašnji raspored poslova u sudu; raspoređivanje sudija-porotnika; poslove vezane za vještake i stalne sudske tumače; razmatranje pritužbi i predstavki; upravljanje informacionim sistemom; vođenje propisanih evidencija i izvještaja; rad sudske pisarnice i archive; finansijsko i materijalno poslovanje; postupanje po

depozitima i ovjera dokumenata namijenjenih upotrebi u inostranstvu". Dakle, Ministarstvo pravde je nadležno samo za vršenje nadzora nad vršenjem citiranih poslova iz člana 101 Zakona o sudovima. Ovo zbog toga što se stvarna nadležnost za tješavanje u upravnom postupku, na osnovu člana 16 Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. List RCG", br. 60/03) određuje propisima kojima se uređuje određena upravna oblast, odnosno po propisima kojima se određuje nadležnost pojedinih organa a takva nadležnost koja bi odredila Ministarstvo pravde kao drugostepeni organ za odlučivanje u upravnim stvarima u kojima u prvom stepenu odlučuje Vrhovni sud Republike Crne Gore, zakonima Republike Crne Gore, nije određena a ne može se izvesti ni iz činjenice da je Ministarstvo pravde nadležno za nadzor nad sudskom upravom jer se ova nadležnost ne odnosi na sve poslove državne uprave koje vrše sudovi a ne odnosi se ni na odlučivanje u upravnome postupku.

U konkretnome predmetu NVO-MANS je podnijela zahtjev na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Vrhovni sud Republike Crne Gore je odlučio na osnovu Zakona o opštem upravnom postupku a iz odredbi navedenih zakona proizilazi da Ministarstvo pravde Republike Crne Gore nije nadležno za odlučivanje o žalbi izjavljenoj protiv odluke Vrhovnoga suda Republike Crne kada taj sud odlučuje u upravnom postupku. Ovo zbog toga što navedeni poslovi ne spadaju u dio poslova upravnoga nadzora iz člana 11 tač. 5 Zakona o državnoj upravi za koje je članom 104 Zakona o sudovima, Ministarstvo pravde nadležno da vrši nadzor nad radom sudske uprave koji poslovi su precizirani članom 101 Zakona o sudovima.

Zakonom o opštem upravnom postupku, član 23 stav 2, propisano je: "Ako organ nade da nije nadležan za rad po određenoj upravnoj stvari, postupiće na način propisan u članu 55 st. 3 i 4 ovoga zakona" a članom 55 stav 3 je propisano da će organ koji nade da nije nadležan za rad po primljenom podnesku (u konkretnome predmetu – žalbi) donijeti zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti.

S obzirom na navedeno, odluka Ministarstva pravde po predmetnoj žalbi bila bi donesena bez, neophodnih, zakonom propisanih ovlašćenja za odlučivanje o žalbi izjavljenoj protiv odluke Vrhovnoga suda Republike Crne Gore kada taj sud odlučuje u upravnom postupku. Uz to, takva odluka značajno bi poremetila odnose između izvršne i sudske vlasti jer bi institucija izvršne vlasti - Ministarstvo pravde, odlučivalo o sudskim predmetima i na taj način uticalo na sudsku samostalnost i nezavisnost.

#### UPUTSTVO O PRAVNOM SREDSTVU:

Protiv ovoga zaključka dozvoljena je žalba Vladi Republike Crne Gore. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja zaključka, u najmanje 3 primjerka.

*\* "...The decision of the Ministry of Justice upon the appeal in question would be passed without necessary powers stipulated by the law to decide upon an appeal against the decision of the Supreme Court of the Republic of Montenegro when this court decides in an administrative proceedings. In addition, such a decision would significantly disturb the relations between the executive and the judiciary powers, because an institution of executive power, the Ministry of Justice, would be deciding on court matters and thus interfere with the autonomy and independence of the judiciary."*

Ova pouka o pravu na žalbu zasnovana je na članu 55 stav 5 Zakona o opštem upravnom postupku kojom je propisano da je dozvoljena žalba protiv zaključka donešenog na osnovu člana 55 stav 3 ovog zakona a nadležnost Vlade Republike Crne za poništavanje i ukidanje pojedinačnih upravnih akata ministarstava donijetih u upravnom postupku proizilazi iz člana 23 Uredbe o Vladi Republike Crne Gore ("Sl. List RCG", br. 15/94 i 4/97).

Uz navedeno Ministarstvo pravde ukazuje i na odredbu člana 20 Zakona o slobodnom pristupu informacijama na osnovu koje bi podnosilac zahtjeva mogao razmotriti mogućnost pokretanja Upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Crne Gore.

  
MINISTAR  
Željko Šturanović

Dostaviti:

- X NVO-MANS,  
Podgorica, Bohinjska bb.
- Vrhovnom sudu Republike Crne Gore
- a/a



### Example 15. Suspension of the Law until publishing the Guide

The Secretariat for Planning and Landscaping of the Municipality of Podgorica did not allow access to information on construction permits and certificates of occupancy for the facilities of "Imanje Krjaz" with the explanation that only after the adoption of the Guide it would be possible to proceed according to the requests for information.

The resolution of the Secretariat was passed on the 8<sup>th</sup> February 2006, which proves that this authority did not comply with the law to publish the guide by the end of January 2006, but attempted to present that as a restriction to access information filed with them.

Several months later, upon the same request the Secretariat states that it does not have the authority without stating the government agency with which the requested information is filed, as envisaged by the Law.

REPUBLIKA CRNA GORA  
OPŠTINA PODGORICA  
Sekretarijat za planiranje  
I uređenje prostora  
Broj: 08-363/06-405  
Podgorica, 08.02.2006. godine

NVO - MANS -  
BROJ: 06/211-212 odgovor  
PODGORICA, 10.02.2006.

#### MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – MANS

#### PODGORICA

#### S. Aerodrom, zgrada »Čelebić II/9

Sekretarijatu za planiranje i uređenje prostora Opštine Podgorica, podnijeli ste zahtjev broj 08-363/06-405 od 01.02.2006. godine, za dostavljanje informacije, te Vas u vezi sa prednjim obavještavamo sledeće :

Shodno članu 5 i 28 Zakona o slobodnom pristupu informacijama (»Sl.list RCG broj 65/05) u toku su aktivnosti organa lokalne uprave i javnih službi čiji je osnivač Opština Podgorica na izradi vodiča za pristup informacijama , radi izvršavanju obaveza koje isti imaju u primjeni navedenog Zakona.

Nakon izrade i usvajanja Vodiča za pristup informacijama, steći će se uslovi za postupanje po zahtjevima svih subjekata za dostavu traženih informacija, odnosno podataka, na jednoobrazan način.

*\* "The composition and adoption of the Guide for Access to Information will create the conditions for proceeding upon requests of all applicants for access to information, or data, in a uniform manner."*

  
SEKRETAR,  
Vasilije Đukanović, dipl.prav.

REPUBLIKA CRNA GORA  
OPŠTINA PODGORICA  
Sekretarijat za planiranje  
I uređenje prostora  
Broj: 08-351/06-1623  
Podgorica, 17.05. 2006. godine

Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora Opštine Podgorica, u postupku po zahtjevu **MREŽE ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – »MANS«** iz Podgorice, radi pristupa informacijama, na osnovu člana 4. Zakona o slobodnom pristupu informacija »Sl.list RCG« broj 68/05) i člana člana 55. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, /"Sl.list RCG" broj 60/03/, donosi –

## ZAKLJUČAK

**ODBACUJE SE** zahtjev **MREŽE ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – »MANS«** iz Podgorice, kojim je tražen slobodan pristup informacijama dostavljenjem fotokopije građevinske i upotrebne dozvole za objekat Imanje »Knjaz« ,, Mareza bb u Podgorici .

## Obrazloženje

Sekretarijatu za planiranje i uređenje prostora Opštine Podgorica, obratila se **MREŽA ZA AFIRMACIJU NEVLADINOG SEKTORA – »MANS«** iz Podgorice, radi dostavljanja akta bliže opisanih u dispozitivu ovog Zaključka.

U postupku po zahtjevu, ovaj Sekretarijat je utvrdio da se kod istog ne nalaze u posjedu dokumenta – građevinska i upotrebna dozvola, niti je isti Organ donosio bilo kakva akta u pripremi tražene dokumentacije.

Članom 4. stav 1. tačka 4 Zakona o slobodnom pristupu informacija (»sl.list RCG« broj 68/05) propisano je: » Informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti ...«

Dakle, iz citirane odredbe Zakona proizilazi da je za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji, nadležan organ vlasti u čijem se posjedu tražena informacija nalazi.

Na osnovu naprijed navedenog, te činjenice da ovaj Organ ne posjeduje dokumenta kojima se predmetnim zahtjevom pristup traži, to isti nije nadležan za rješavanje u ovoj pravnoj stvari, te je na osnovu člana 55. stav 4. Zakona o opštem upravnom postupku, zahtjev odbacio zbog nenadležnosti.

Na osnovu izloženog, odlučeno je kao u dispozitivu.

**PRAVNA POUKA:** Protiv ovog zaključka može se izjaviti posebna žalba Ministarstvu zaštite životne sredine i uređenja prostora u roku od 15 dana od dana prijema istog. Žalba se predaje preko ovog Sekretarijata.

**ZAKLJUČAK OBRADILA**  
Snežana Gačević ,dipl.prav.

**ODJELJENJE ZA UREDJENJE  
PROSTORA**

Rina Ivančević,dipl.ing.gradj.

**Dostavljeno:**

- Podnosiocu zahtjeva
- a/a



**SEKRETAR**  
Vasilija Đukanović,dipl.prav.

\* "The request is REFUSED..."

\* "This Body is not in possession of documents this request for access to information refers to..."

### **Example 16. The Guide containing only restricted information**

The case of the Guide for the Access to Information filed with the National Security Agency is an interesting one since it classifies the documents of the NSA in seven categories in such a general manner that it makes the guide devoid of any meaning.

It is obvious that the first five categories of information may be classified as exceptions, but judging by the responses of the NSA to requests for information made so far most of the information in the remaining two categories is also restricted.

Having such a Guide it is impossible for citizens to be aware which information is allowed access to, which defies the purpose of the NSA Guide, except if it is published just for the sake of appearances, to make-believe it is complying with the law whereas in essence all information is declared a state secret.

## **II Pregled vrsta informacija**

Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (Sl. list RCG, br. 28/05), Agencija za nacionalnu bezbjednost vrši poslove nacionalne bezbjednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka, bezbjednost i teritorijalni integritet Republike Crne Gore, Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost.

Imajući u vidu poslove i nadležnosti na osnovu i u okviru Ustava i Zakona sačinili smo pregled vrsta informacija u posjedu Agencije za nacionalnu bezbjednost:

- Informacije o potencijalnim opasnostima, planovima ili namjerama organizacija, grupa i pojedinaca usmjerenim protiv teritorijalnog integriteta, bezbjednosti i Ustavom utvrđenog poretka Republike;
- Informacije od značaja za nacionalnu bezbjednost;
- Informacije o djelovanju organizacija, grupa i pojedinaca usmjerenom na vršenje unutrašnjeg i međunarodnog terorizma, organizovanog kriminala i najtežih oblika krivičnih djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava;
- Informacije o bezbjednosti i kontraobavještajnoj zaštiti Skupštine RCG, Vlade RCG, Predsjednika RCG, drugih državnih organa, ministarstava i organa uprave;
- Informacije iz pasivnog dokumentacionog fonda bivših službi bezbjednosti;
- Normativna akta Agencije za nacionalnu bezbjednost;
- Informacije u vezi sa pravnim, kadrovskim, investiciono-stambenim, materijalno-finansijskim i opštim poslovima u Agenciji za nacionalnu bezbjednost.