

VLADI CRNE GORE

SAVJETU ZA REFORMU JAVNE UPRAVE

Analiza potreba i kapaciteta za efikasnu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama

- **Uvod**

Vlada Crne Gore je na sjednici 18. januara 2024. godine, povodom *Informacije o aktivnostima koje se sprovode u procesu reforme javne uprave*, broj akta: 08-039/24-135/2 od 24. januara 2024. godine, preporučila Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da pripremi: *Analizu potreba i kapaciteta za efikasnu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama*.

Pravo na pristup informacijama kojima raspolaže javna vlast danas je široko priznato kao osnovno ljudsko pravo, zaštićeno međunarodnim i nacionalnim dokumentima. Slobodan pristup informacijama je osnov demokratskog života, njime se afirmiše otvorenost javne administracije, što omogućava građaninu da formira kritičko-objektivno mišljenje, odnosno da putem zakonske mogućnosti dobije informacije o pitanjima od javnog interesa.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, između ostalog, povećava zainteresovanost građana za javne poslove i tako smanjuje mogućnost prikrivanja korupcije, propusta u radu i neefikasnosti. U tom lancu komunikacije i interakcije, slobodan pristup informacijama ne treba da bude institut zloupotrebe, već alat od javnog interesa kojeg treba koristiti na primjeren i odgovoran način.

Imajući i vidu predmetni kontekst analize, te javni interes ove oblasti kao i značaj Zakona o slobodnom pristupu informacijama za demokratizaciju društva i usvajanje evropskih standarda ka članstvu u EU, ističemo da *ovo pitanje ne možemo posmatrati izolovano tj. pojedinačno samo iz ugla Agencije već prevashodno kao sistemsko – institucionalni inkluzivni proces svih subjekata društva, grana vlasti i svih participanata ovog prava*. Otuda, Analiza imađu ostalog ima za cilj da na bazi činjenica, dosadašnje prakse i iskustva u radu podstakne moguće dodatne objektivne nivoe praktične održivosti zakonske materije koja bi afirmisala ovaj institut na najvećim standardima i kompativnim praksama, ali istovremeno pravno definisala odnosno riješila oblike zloupotrebe i deformacije izvornog značenja svrhe i cilja ovog prava.

- **Implementacija Zakona**

Implementacija Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao izuzetno značajnog ljudskog prava i mehanizma unapređenja demokratiskih procesa od 2005. do 2023. godine, pokazala je svoju opravdanost, svrhu i potrebu javnog interesa. Inkluzivnost svih subjekata društva, građana, civilnog sektora, medija, naglasila je važnost pitanja i procesa otvorenosti javnosti rada, transparentnosti organa vlasti, kritičke percepcije i provjerljivosti rada organa vlasti, što je sumarno i generalno dalo značaj i kapacitet informacije kao dokumenta u posjedu javne administracije.

No, na drugoj strani primjena Zakona donijela je svoja iskušenja, nerazumijevanja, manjkavosti, nedorečenosti pravno - sistemskog karaktera, što je zbirno pokazalo opterećenje u radu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dominantno u nesrazmjerno ogromnom broju predmeta – žalbi upućenih Agenciji kao drugostepenom organu.

- **Broj žalbi i sudski troškovi**

Intezitet upravnih sporova dinamizira se od 2016. godine sa kulminacijom u 2023. godini. Radi poređenja:

- 2016 godine, Agencija je zaprimila 3554 žalbi, sa trendom konstantnog rasta,
- da bi u 2022. godini zaprimila 8 865 žalbi,
- dok u 2023. godini Agencija zaprimila 7365 žalbi.
- podaci za 2024. godinu govore da je Agencija u januaru mjesecu zaprimila 940 žalbi.

U ovom duhu i kritičkim opservacijama teme ukazujemo da su sudski sporovi pred Upravnim sudom Crne Gore u periodu od 2019. do 2022. godine iznosili **636.436,71 euro**.

Finansijski podaci pokazuju da su sudski troškovi koji su isplaćeni tužiocima kada se postupak riješio u njihovu korist tokom 2019. i 2020. godine činili 20-25% izvršenog budžeta tj. **oko 195 000 eura**.

Velik broj upravnih sporova ima razoran učinak ne samo na budžet, već i na motivaciju i djelotvornost rada Agencije, zbog čega se sav rad Agencije svodi na predmete koje pokreće nekoliko lica koja učestalo podnose žalbe, dok ostali podnosioci žalbi moraju da čekaju na rješavanje svojih predmeta.

Analizom strukture podnosioca žalbi, primjetno je da se kao podnosioci žalbi najčešće pojavljuju dvije nevladine organizacije i jedno fizičko lice, koje je i osnivač jedne od ovih NVO.

Crnogorskim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, nije propisana odredba zloupotrebe prava, odnosno mogućnost da tijela javne vlasti uskrate pristup

informaciji kada zahtjev odnosno njegov podnositelj predstavljaju teret za normalno funkcionisanje organa na način da pravo na pristup informacijama gubi svoj supstancijalni sadržaj. Integritet i funkcioniranje institucija takođe je u javnom interesu, a njihovo neutemeljeno ugrožavanje dovodi do štete za ostvarivanje prava drugih i obavljanje javnih funkcija u svihu javnog interesa.

U postupku analize slučaja evidentno je da je proteklih godina zabilježen veliki broj zahtjeva za pristup informacijama kod prvostepenih organa, kao i veliki broj pokrenutih postupaka pred Agencijom, što dovodi do dileme da li se ovim zahtjevima ima za cilj ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ili se ovaj pravni mehanizam koristi kako bi se zbog kratkih zakonskih rokova i manjkavosti zakona došlo do materijalne koristi na račun državnog budžeta.

Savjet Agencije je u postupku odlučivanja po žalbama na akte kojima je odlučeno po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama uočio praksu zloupotrebe korišćenja prava na slobodan pristup informacijama i to kod jednog dijela nevladinog sektora koji angažovanjem advokata, a bez želje da dobiju traženu informaciju, ostvaruju na taj način značajne troškove pred nadležnim sudovima Crne Gore.

O tome govore i primjeri predmeta u kojima stranka odustaje od žalbe i tom prilikom ne želi informaciju, a ostvaruje troškove putem pokretanja upravnih sporova gdje se u zavisnosti od složenosti predmeta ostvaruju naknade na ime troškova upravnog spora od 200 do 1 079 eura po predmetu pred Upravnim sudom Crne Gore.

Odluka Ustavnog suda Crne Gore kojom se ukida odredba člana 39. stav 1. Zakona o upravnom sporu (U upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove, ako sud odlučuje na nejavnoj sjednici)

Ustavni sud Crne Gore obrazlažući odluku u bitnom je naveo: "Odredbom člana 32. Ustava zajemčeno je pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuje se pravo na pravično suđenje koje obuhvata "pravo na sud", a kojem je važan aspekt pravo na pristup sudu to jest, pravo pokretanja postupka pred sudom.

Primjenjujući navedene standarde Evropskog suda za ljudska prava na konkretan predmet, Ustavni sud je utvrdio da je propisivanjem osporenom odredbom člana 39. stav 1. Zakona „da u upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove kada sud odlučuje na nejavnoj sjednici,, zakonodavac prekoračio svoja ovlašćenja iz odredbe člana 16. tačka 3. Ustava i povrijedio ustavni i konvencijski princip o pravu na pristup sudu, iz odredaba člana 32. Ustava i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda."

- **Kadrovski kapaciteti**

Što se tiče unutrašnje organizacije i popunjenosti radnih mjesta Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kojim je predviđena 28 radna mjesta sa 47 (74,4 %) izvršioaca na kraju 2023. godine, definisane poslove i zadatke je obavljalo 35 izvršilaca - Odsjek za slobodan pristup informacijama, Odsjek za nadzor, Odsjek za predmete i prigovore, Odsjek za registar i informacioni sistem i Služba za pravne, opšte i računovodstvene poslove.

Rad Agencije sa postojećim kapacitetima nije održiv iz razloga što je u Odsjeku za slobodan pristup informacijama uposleno 13 izvršilaca.

Imajući rečeno u vidu ističemo da su potrebe i kapaciteti efikasne primjene zakona o SPI međuuslovljene normativnim i kadrovskim relacijama. Naime, naglašavamo da bi potencijalno snaženje potreba kadrovskih kapaciteta predstavljalo vidljivu podršku u dijelu rješavanja predmeta iz prethodnog perioda no, to istovremno nije i garancija održivosti rada u dolazećem periodu imajući u vidu trendove prispjeća žalbi.

- **Preporuke – pravno/institucionalni/kadrovski karakter**

U skladu sa rečenim ističemo, a što smo različitim povodima više puta istakli da ovom predmetu treba prići na cjelovit, objektivan i na standardima zasnovan sistemsko normativno institucionalan način, što iz Analize i prakse rada Agencije u cilju izazova pitanja pune implementacije u normativnom dijelu između ostalog podrazumijeva:

- Definisane *instituta zloupotrebe* korišćenja prava na slobodan pristup informacijama, kojeg treba ograničiti u skladu sa uporednom praksom i međunarodnim standardima.

Definisane instituta zloupotrebe prava treba biti praćeno adekvatnim balansom između ostvarivanja prava javnosti da zna i njegove zloupotrebe. Institut zloupotrebe prava nije nepoznanica u pravnoj praksi i sadržan je u zakonskim rješenjima država regiona i članica EU (Republika Hrvatska, Republika Slovenija, Republika Irska..). Konačno, zakonodavac u duhu potencijalnog rješenja ovog problemskog pitanja treba isti definisati shodno međunarodnim standardima i adekvatnim normativnim mehanizmima koji bi spriječili institut zloupotrebe.

Zakon o upravnom postupku definiše institut zabrane zloupotrebe prava na način da javnopravni organ dužan da spriječi svaku zloupotrebu prava stranke u upravnom postupku, Član 15 Zakona o upravnom postupku kroz izmjene i dopune treba definisati na način da se pored zloupotreba procesnih ovlašćenja stranaka, utvrdi i vrsta, način i forma zloupotrebe prava kroz jasno definisanje svih potencijalnih, u upravnom postupku situacija.

- Zbog različite prakse tumačenja i postupanja od strane organa vlasti, neophodno je *preciziranje definicije organa vlasti* naročito u dijelu kad se obveznik primjene finansira većim dijelom iz javnih prihoda uz navođenje

konkretnih parametara koji će nedvosmisleno ukazivati da je organ vlasti obveznik primjene Zakona.

- *Jasno definisanje informacije* na način da informacija od javnog značaja jeste informacija kojom raspolaže organ vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na opravdan interes javnosti da zna.
- Razmatranje preciznijeg normiranja *pitanja troškova postupka*, od prvobitnog zahtjeva do okončanja postupka i spora.

U susret novim zakonskim rješenjima koja se odnose na izvršenja rješenja obveznika primjena Zakona ukazuju da se u kratkim rokovima postupanja od 3 dana od prijema zahtjeva, stvara ambijent da se u zakonom propisanim rokovima ne može osigurati pravo stranke na način kako je to predviđeno izmjenama – usvojeno na sjednici Vlade Crne Gore 29.12.2023. godine, što će imati za posljedice već unaprijed očekivan veliki broj predmeta koji zbog nedostajućih kapaciteta u Agenciji neće biti realizovani blagovremeno u postupku izvršenja rješenja kojim je dozvoljen pristup informacijama.

- Agencija ima potrebu za snažnim jačanjem kadrovskih kapaciteta kroz dvostruko uvećanje kadra.

Re z i m e

Zakon o slobodnom pristupu informacijama kao osnovno ljudsko pravo i kontrolni mehanizam organa javne vlasti, snažan je institut unapređivanja transparentnosti i otvorenosti rada javne administracije, a samim tim i snaženja demokratskih procesa.

Period primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od 2005. godine do 2023. godine, pokazuje opravdanost i svrdishodnost ovog međunarodnog prava, no istovremeno i svoje devijacije u implementaciji, vidljive u ogromnom broju predmeta i žalbi prvostepenim i drugostepenom organu, čime se gubi supstancialni i institucionalni sadržaj duha i cilja ovog prava.

Dodatnim normativnim uređenjem – snaženjem ove oblasti u skladu sa EU standardima i komparativnom praksom, afirmisaće se javni interes i otvorenost organa vlasti, te istovremeno sa druge strane osnažiti institucionalni karakter postupajućih organa, a Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dodatno stvoriti prostor za cjelishodno, svrsishodno i blagovremeno postupanje po žalbama u javnom intresu.

Kadrovsko snaženje Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u kontekstu primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama treba posmatrati kao prioritet, ali u nužnom kontekstu potrebne korelacije izmjena zakonskih rješenja kojim bi se na praksi ispoljenim nedostacima unaprijedila ova materija.

Agencija ima potrebu za snažnim jačanjem kadrovskih kapaciteta kroz dvostruko uvećanje kadra kako bi spremno dočekala predstojeće nove nadležnosti i edukovala kadar koji treba da osigura neposrednu implementaciju EU standarda i dobre prakse u oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Osavremenjivanje Odsjeka za registar i informacioni sistem, a imajući u vidu materiju predmetne teme potreba je i nužnost kadrovske, tehnološke i programske održivosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodanog pristup informacijama.

Radi realizacije prethodno navedenog, u što skorije vrijeme neophodna je izrada nove sistematizacije radnih mjesta.



DIREKTOR AGENCIJE
Čedomir Mitrović