

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

Podgorica, 2023.

sistem zreo za promjenu filtera



SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

sistem zreo za promjenu filtera

Izdavač:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Urednica:

Daliborka Uljarević

Autori:

Damir Suljević

Nikola Obradović

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

ISBN 978-9940-44-060-2

COBISS.CG-ID 27760132



Publikacija "Slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori – sistem zreo za promjenu filtera" izrađena je uz podršku Core grant regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan, koji sprovodi Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Centar za istraživanja i javne politike (CRPM) i Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za građansko obrazovanje (CGO) i ne odražava nužno stavove CPCD, CRPM, IDM i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

Podgorica, 2023.

Sadržaj

5

Uvod

7

Pravni okvir

11

Iskustva u regionu

16

Koliko je slobodan pristup informacijama zaživio u Crnoj Gori?

24

Zloupotreba prava na slobodan pristup informacijama

30

AZLP – podrška ili prepreka pravu na SPI

37

Preporuke

Uvod

Zakon o slobodnom pristupu informacijama primjenjuje se u Crnoj Gori već duže od deceniju. Važnim mehanizmima koje je ovaj zakon donio, značajno je unaprijeđena transparentnost organa vlasti. Istovremeno, a upravo kroz primjenu ovog zakona, osvijetljeni su brojni primjeri njihovog nezakonitog i nesavjesnog rada, ali i različita kontroverzna postupanja donosilaca odluka.

Nažalost, kroz sve godine primjene ovog zakona, još nije uspostavljeno puno poštovanje njegovih odredbi. Štaviše, u slučaju određenog broja organa konstatuje se i nazadovanje sa aspekta poštovanja zakonskih obaveza. U praksi su česti slučajevi neažurnog i neblagovremenog postupanja organa vlasti, kako u pogledu obaveznog javnog objavljivanja određenih informacija, tako i u dijelu postupanja po zahtjevima korisnika, a što ostaje bez odgovarajućih sankcija. Nepostupanje organa vlasti, osim što je štetno za korisnika, otvara i novu dimenziju problema - proizvodi opterećenost organa nadležnih za kontrolu njihovih odluka i rada, odnosno Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLP) i Upravnog suda. U konačnici, ovo vodi obeshrabrenju korisnika zainteresovanih za određene informacije, ali i stvara prostor za one koji kroz zloupotrebu zakonskih mehanizama ciljano ostvaruju finansijsku dobit.

Crna Gora se, posljednjih godina, upravo suočava sve više sa zloupotrebom mehanizma slobodnog pristupa informacijama od strane određenih korisnika. Time se proizvodi višestruka šteta - po državni budžet, prema korisnicima zakona koji zaista namjeravaju doći do određene informacije, ali i organima koji se bave obradom zaprimljenih zahtjeva. Iako je evidentirana potreba za izmjenama i dopunama ovog zakona, i pristupljeno tom poslu, čime bi bile riješene i druge njegove nedostatnosti, to nije još okončano.

Osim proučavanja dostupnog relevantnog materijala, tokom pripreme ove studije, tim Centra za građansko obrazovanje (CGO) sproveo je i niz intervjuja sa korisnicima ovog zakona, među kojima su bili advokati, novinari i predstavnici nevladinih organizacija, ali i postupajućim licima iz različitih organa, odnosno ovlašćenim službenicima organa vlasti, predstavnicima AZLP i sudijama Upravnog suda.

U konačnici, obrađene su aktuelne teme u oblasti slobodnog pristupa informacijama, i to kroz pregled crnogorskog i međunarodnog okvira iz ove oblasti, uporedna iskustva sa državama regiona, analizu godišnjih izvještaja i rada AZLP, kao i zloupotrebu mehanizma zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Takođe, dat je i set preporuka koje bi mogle indukovati poboljšanje stanja u ovoj oblasti.

Pravni okvir

Ustav Crne Gore

Ustav Crne Gore¹, u članu 51, propisuje da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Istovremeno, Ustav propisuje i ograničenje tog prava 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.

Veoma je važno ukazati i da Ustav, kroz član 9, propisuje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da isti imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Time se otvaraju vrata primjeni brojnih međunarodnih instrumenata koji postavljaju određene principe i institute u oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Međunarodni dokumenti

Crna Gora se, do sada, ratifikacijom obavezala na poštovanje niza međunarodnih dokumenata kojima se reguliše pitanje pristupa informacijama. Dio tih dokumenata tematski je vezan za druge oblasti, najčešće zaštitu zdravlja ili zaštitu životne sredine (npr. Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija²), ali integrišu i odredbe kojima predviđaju obavezu države da omogući pristup informacijama od značaja za zaštitu zdravlja i životne sredine.

¹ "Službeni list Crne Gore", br. 001/07 od 25.10.2007, 038/13 od 02.08.2013.

² "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 003/09 od 31.07.2009.

Dodatno, dio ratifikovanih instrumenata i direktno uređuje pitanje pristupa informacijama. U tom pogledu, najznačajnija je Konvencija Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, poznatija kao Tromzo (Tromsø) konvencija, ratifikovana 2011. godine u Skupštini Crne Gore³. Njene odredbe su u potpunosti prenešene i konkretizovane kroz nacionalno zakonodavstvo.

Značajna je i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije⁴, kojom se adresira učešće društva u borbi protiv korupcije i ističe značaj pristupa informacijama. Njenom ratifikacijom, Crna Gora se obavezala da preduzme odgovarajuće mjere, u granicama svojih mogućnosti i u skladu sa osnovnim načelima nacionalnog zakonodavstva, za podsticanje aktivnog učešća pojedinaca i grupa izvan javnog sektora (nevladinih organizacija i organizacija lokalnih zajednica) u suzbijanju korupcije, te u podizanju svijesti javnosti o postojanju, uzrocima i ozbiljnosti prijetnje koju korupcija predstavlja. Upravo to učešće se, kako predviđa Konvencija, unaprjeđuje mjerama poput jačanja transparentnosti i većeg doprinosa javnosti procesima odlučivanja, obezbjeđivanjem efikasnog pristupa javnosti informacijama, ali i poštovanjem, unaprjeđenjem i zaštitom slobode traženja, primanja, objavljivanja i širenja informacija u vezi sa korupcijom, koja može biti ograničena samo radi poštovanja prava i ugleda drugih i zaštite nacionalne bezbjednosti ili javnog reda, javnog zdravlja i morala.

³ "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 007/11

⁴ "Službeni list SCG - Međunarodni ugovori", br. 012/05

2012.

godine usvojeno je Zakon o slobodnom pristupu informacijama, kada počinje i njegova primjena.

2017.

godine su uslijedile prve izmjene, kada je dopunjen dijelom definicija i nizom odredbi kojima je regulisan institut ponovne upotrebe informacija.

Zakonski okvir

Zakon o slobodnom pristupu informacijama usvojen je 2012. godine, kada počinje i njegova primjena. Prve izmjene uslijedile su pet godina kasnije, 2017. godine, kada je dopunjen dijelom definicija i nizom odredbi kojima je regulisan institut ponovne upotrebe informacija. Takođe, nove odredbe donose i promjenu u vidu izuzimanja ovog zakona iz primjene u slučajevima stranaka u sudskim, upravnim i drugim sličnim postupcima, a u kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen drugih propisima, zatim u slučaju informacija za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka i u slučaju informacija koje predstavljaju klasifikovane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, te klasifikovane informacije organa vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru saradnje s međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

Članovi 27 i 37 ovog zakona upućuju na primjenu Zakona o upravnom postupku⁵, koji se u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama primjenjuje dopunski, regulišući ona pitanja i procedure koje nisu definisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

U postupku pred Upravnim sudom primjenjuju se i odredbe Zakona o upravnom sporu⁶.

Shodnu primjenu u pogledu utvrđivanja troškova postupka postupka pred Upravnim sudom, koji su značajna a nedovoljno obrađena tema, ima i Zakon o parničnom postupku⁷.

Dodatno, kao zakoni koji omeđavaju pravo na pristup informacijama, definišući njegove domete, prepoznaju se Zakon o zaštiti podataka o ličnosti⁸ i Zakon

⁵ "Službeni list Crne Gore", br. 056/14, 020/15, 040/16, 037/17

⁶ "Službeni list Crne Gore", br. 054/16

⁷ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04, 028/05, 076/06, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 047/15, 048/15, 051/17, 075/17, 062/18, 034/19, 042/19, 076/20, 108/21

⁸ "Službeni list Crne Gore", br. 079/08, 070/09, 044/12, 022/17

o tajnosti podataka⁹, koje su organi vlasti, odnosno AZLP i Upravni sud u obavezi pažljivo sagledati pri razmatranju zahtjeva, žalbi odnosno tužbi.

U procesu vršenja inspeksijskog nadzora iz oblasti slobodnog pristupa informacijama, AZLP primjenjuje i Zakon o inspeksijskom nadzoru¹⁰.

Podzakonski akti AZLP-a

Agencija je usvojila čitav niz podzakonskih akata. Ipak, većina njih je usmjerena na samu organizaciju i rad AZLP-a, dok se tek dio generalno primjenjuje na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Jedan od tih opštih akata je Uredba o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama¹¹, kojom je propisana visina troškova fotokopiranja i skeniranja informacija po stranici, kao i dostavljanja informacije kojoj je odobren pristup rješenjem.

⁹ "Službeni list Crne Gore", br. 014/08, 076/09, 041/10, 040/11, 038/12, 044/12, 014/13, 018/14, 048/15, 074/20

¹⁰ "Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03, Službeni list Crne Gore", br. 076/09, 057/11, 018/14, 011/15, 052/16

¹¹ "Službeni list Crne Gore", br. 066/16, 121/21

Iskustva u regionu

Iskustva država regiona, kako onih koje su dio Evropske unije (Hrvatska) ili onih koje su u procesu pristupanja (Srbija), ukazuju da je pristup informacijama detaljno zakonski regulisan.

U Hrvatskoj ovu oblast reguliše Zakon o pravu na pristup informacijama, a u Srbiji Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Procedura za upućivanje zahtjeva za pristup informacijama gotovo je ista u obje ove države.

U Republici Srbiji, po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tražilac informacije je u obavezi da podnese pismeni zahtjev organu vlasti koji mora sadržati naziv organa vlasti, ime, prezime, odnosno naziv i adresu tražioca, kao i što precizniji opis informacije koja se potražuje. Ukoliko zahtjev ne sadrži navedene podatke ili je neuredan, ovlašćeno lice ograna vlasti je dužno da u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva da instrukcije tražiocu kako da ukloni nedostatke, kako bi dokument bio uredan i dalje procesuiran. U slučaju da tražilac informacije ne postupi po tim smjernicama ovlašćenog službenika organa vlasti, za koje je opredijeljen vremenski period ne kraći od osam ni duži od 15 dana, a nedostaci su takvi da se po zahtjevu ne može postupati, organ vlasti će donijeti rješenje o odbacivanju zahtjeva. Takođe, organ vlasti je dužan da obezbijedi pristup informacijama i na osnovu usmenog zahtjeva koji se saopštava na zapisnik i kao takav unosi u posebnu evidenciju.¹²

U Republici Hrvatskoj, Zakon o pravu na pristup informacijama, takođe, jemči pravo tražiocu da zahtjev za pristup informacijama može uputiti pisanim putem uz sve glavne informacije (naziv organa, ime, prezime,

¹² "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

adresa tražioca), kao i usmenim putem, gdje je nakon obavljenog razgovora potrebno sastaviti službenu zabilješku¹³. U situaciji kada tražilac informacije organu vlasti uputi nepotpun ili nerazuman zahtjev, organ je dužan da bez odgađanja kontaktira podnosioca zahtjeva i zatraži mu da svoj zahtjev ispravi, za šta je zakonski predviđen rok od pet dana.

U pogledu procedura za pristup informacijama u Srbiji i Hrvatskoj, postoje određene razlike u rokovima.

Preciznije, u Srbiji je organ vlasti dužan da najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahtjeva obavijesti tražioca o posjedovanju informacije i stavi mu na uvid dokument koji sadrži potpunu i tačnu informaciju. Ako to nije u mogućnosti iz opravdanih razloga, mora o tome obavijestiti tražioca informacije u roku od sedam dana od prijema zahtjeva, uz razloge koji ga u tome ograničavaju ili sprječavaju, i odrediti naknadni rok koji ne može biti duži od 40 dana od prijema zahtjeva za pristup informacijama.¹⁴

U slučaju Hrvatske, tijelo javne vlasti mora donijeti odluku najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Taj rok se može produžiti i za još 15 dana, računajući od dana kada je tijelo javne vlasti trebalo odlučiti o zahtjevu za pristup informaciji¹⁵.

Dodatno, Zakon o pravu na pristup informacijama, budući da je Hrvatska članica EU, poznaje mogućnost potraživanja međunarodne informacije, odnosno one informacije koju je Republici Hrvatskoj ustupila strana država ili međunarodna organizacija s kojom Republika Hrvatska surađuje ili je njena članica.¹⁶

Za razliku od Crne Gore u kojoj odluke po žalbama donosi Savjet AZLP-a kao kolektivni organ, zakoni u ove dvije države propisuju da se žalba protiv

13 Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22 na snazi od 25.06.2022.

14 " Službeni glasnik Republike Srbije ", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

15 Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22 na snazi od 25.06.2022.

16 Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22 na snazi od 25.06.2022.

rješenja organa vlasti može uputiti Povjereniku za informiranje u Republici Hrvatskoj, odnosno Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Republici Srbiji, kao inokosnim organima, i to u roku od 15 dana. Oba povjerenika biraju zakonodavni organi. U Hrvatskoj, Sabor bira Povjerenika za informiranje na pet godina sa mogućnošću obavljanja još jednog mandata, uz prethodno mišljenje Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sistem, dok Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bira Narodna skupština Republike Srbije, uz prethodno mišljenje Odbora za informisanje, i to na mandat od sedam godina, sa pravom jednog reizbora.

U Hrvatskoj je Povjerenik dužan donijeti rješenje o žalbi i dostaviti ga stranki, putem prvostepenog tijela, najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Kada u ovom postupku mora sprovesti test razmjernosti i javnog interesa, taj rok je 60 dana od dana predaje žalbe. Ukoliko ima potrebu da traži mišljenje Vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je rješenje donijeti i dostaviti stranci, putem prvostepenog tijela najkasnije u roku od 90 dana od dana predaje žalbe.¹⁷

U Srbiji Poverenik donosi rješenje bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema žalbe, pošto omogućiti organu vlasti da se izjasni u pisanoj formi, a po potrebi i tražiocu. Izuzetno, po žalbi zbog nepostupanja organa vlasti u skladu sa članom 16 stav 2 ovog Zakona, koji se odnosi na informacije koje su od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva ili životne sredine, donosi rješenje u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

Prema podacima iz Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2022. godine, mogućnost potraživanja slobodnog pristupa informacijama u Republici Hrvatskoj značajno se koristi, sa kontinuiranom tendencijom rasta. Izvještaj ukazuje da su javni organi u Hrvatskoj, tokom 2022. godine, primili 23275 zahtjeva za pristup informacijama, što je porast od 22% u odnosu na 2021. godinu, kada je primljeno 18246 takvih

¹⁷ Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22 na snazi od 25.06.2022.

zahtjeva.¹⁸ Poređenja radi, u toku 2022. godine organi javnog sektora u Crnoj Gori primili su 6997 zahtjeva za slobodan pristup informacijama,¹⁹ što je približno broju iz 2021. godine (6735)²⁰, ali značajno više u odnosu na 2020. godinu (4805).²¹

U toku 2022. godine, Poverenik u Srbiji imao je 16018 predmeta pred drugostepenim organom. Od toga je 2733 predmeta prenijeto iz 2021. godine, a 13285 je primljeno tokom 2022. godine. Riješeno je 12769, dok je u radu ostalo 3174 predmeta.²² Konstatuje se visok i rastući broj žalbi upućenih zbog povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji. Poverenik je u toku 2022. godine primio 9219 žalbi, što je u odnosu pa 2021. godinu povećanje za 43,8%.²³ Tokom 2022. godine riješio je 8702 žalbe.²⁴

Kada je u pitanju Hrvatska, Povjerenik je tokom 2022. godine primio ukupno 1554 žalbe, dok je iz prethodnog perioda u rad prenijeto 139 žalbi. Ukoliko se izuzmu spojeni predmeti, u rješavanju su bile 1324 žalbe, od kojih je riješio 1147 odnosno 86%.²⁵

18 Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2022. godinu, Zagreb, 13. str

19 Agencija za zaštitu ličnih podataka, Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2022. godinu, str. 42

20 Agencija za zaštitu ličnih podataka, Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2021. godinu, str. 66

21 https://www.azlp.me/docs/zajednicka/izvjestaj_o_stanju/IZVJESTAJ%202020%20final.pdf str. 70

22 Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o radu poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu, Beograd, 13

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 Povjerenik za informiranje, Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2022. godinu, Zagreb, str. 23

AZLP u Crnoj Gori, kao drugostepeni organ, tokom 2022. godine primila je 8865 žalbi. U izvještaju Agencije za tu godinu navodi se da je donešena odluka povodom 3743 žalbe.²⁶

Upoređivanje ovih podataka ukazuje da je broj žalbi upućenih AZLP-u znatno veći nego u susjednoj Hrvatskoj, ali nije zanemarljiv imajući u vidu i Srbiju, kao i veličinu njenog sistema javne uprave.

Nekoliko faktora utiče na manji broj žalbi kada je u pitanju Hrvatska, a čini se ključnim članstvo u EU, koje podrazumijeva usklađenost hrvatskog zakonodavstva sa pravnim okvirom EU, a što vodi i većem stepenu transparentnosti vlasti.

26 Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2022. godinu, Podgorica, str. 47

Koliko je slobodan pristup informacijama zaživio u Crnoj Gori?

U Crnoj Gori, konstantno raste broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ali to ne vodi nužno ka većoj kontroli rada organa vlasti, na što utiče trend zloupotreba ove mogućnosti. Ipak, ovaj instrument ostaje važan mehanizam čija aktivna upotreba može voditi ka većoj odgovornosti i kvalitetnijem radu organa vlasti.

Koliko su organi vlasti transparentni?

Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacija propisuje obavezu organa vlasti da na svojoj internet stranici objave vodiče za pristup informacijama, javne registre i javne evidencije, programe i planove rada, izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti. Isti član predviđa i obavezu objavljivanja nacрта, prijedloga i konačnih tekstova strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje, kao i nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa, uz mišljenja eksperata na te propise. Dodatno, organi vlasti dužni su objaviti i pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom, spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije, rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica, kao i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup.

Organ vlasti dužan je da ove informacije objavi u roku od 15 dana od dana

njihovog sačinjavanja ili donošenja, odnosno usvajanja, dok na svojoj internet stranici može objaviti i druge informacije za koje nije predviđena obaveza objavljivanja, uz zaštitu ličnih podataka i podataka označenih stepenom tajnosti.

Međutim, provjera koju je napravio tim CGO-a ukazuje da najveći dio ovih informacija organi vlasti ne objavljuju proaktivno, iako je to i njihova zakonska obaveza. To potvrđuju i navodi intervjuisanih iz medija i nevladinog sektora, koji podvlače da prije upućivanja zahtjeva organu vlasti provjeravaju da li je ta informacija već javno objavljena na njihovom sajtu. Ističu i da prije slanja zahtjeva konsultuju vodiče koji su objavljeni na sajtu organa vlasti kojem upućuju zahtjev, uz napomenu da je problem i neažuriranost tih vodiča u slučaju određenih organa. Zakon predviđa da se vodiči moraju ažurirati najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrste informacija u njegovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama.

Među pozitivnim primjerima se pozicionirala Skupština Crne Gore²⁷, a pri čemu su u obzir uzeti i parametri kojem dijelom pokriva Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Ko su obveznici Zakona o slobodnom pristupu informacijama?

Obveznici Zakona o slobodnom pristupu informacijama su organi vlasti, koje Zakon definiše kao državne organe – zakonodavne, izvršne, sudske i upravne, zatim organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave, ustanove, privredna društva i druga pravna lica čiji su osnivači, suosnivači ili većinski vlasnici država ili lokalne samouprave, što uključuje i pravna lica čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizička lica, preduzetnici ili pravna lica koja vrše javna ovlašćenja ili upravljaju javnim fondom.

²⁷ "Otvorenost parlamenata u Crnoj Gori i regionu", Centar za demokratsku tranziciju (CDT) i drugi, 2023.

Registar organa vlasti koji se vodi u informacionom sistemu AZLP-a iz godine u godinu broji sve veći broj organa. Tako je, prilikom uspostavljanja 2013. godine, registar brojao oko 260, dok je na kraju 2022. godine evidentirano čak 1322 organa vlasti.

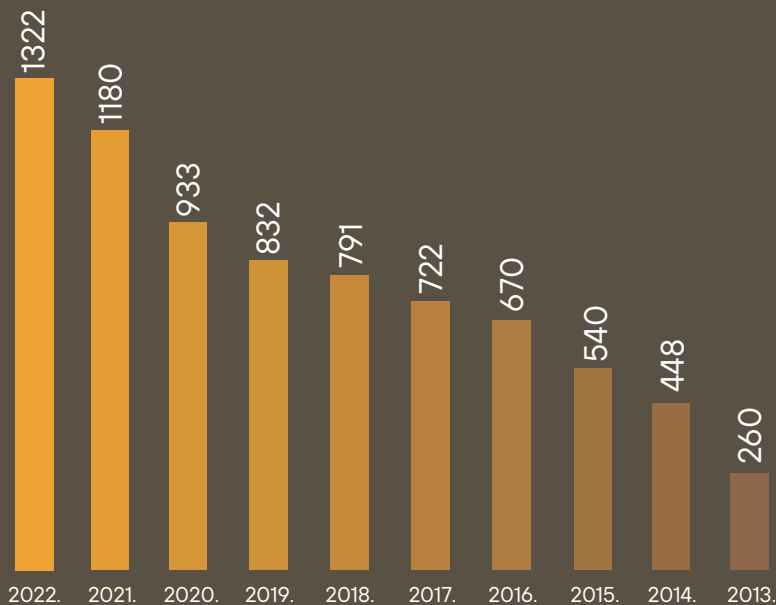


Tabela: registar organa vlasti po godinama

Ko podnosi zahtjeve za SPI?

AZLP iz godine u godinu bilježi rast u registru podnosilaca zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Prije deset godina, odnosno 2013. godine, ovaj registar brojao je oko 400 podnosilaca, dok se u izvještaju iz 2022. godine navodi da je taj broj 9441.

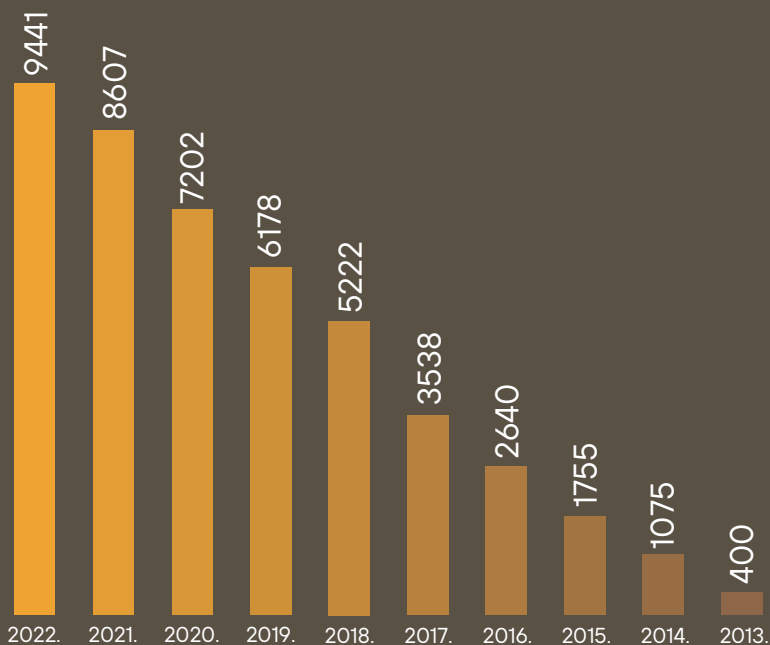


Tabela: registar podnositelaca zahtjeva po godinama

Kada je riječ o strukturi podnositelaca zahtjeva za slobodan pristup informacijama, tradicionalno najveći broj zahtjeva dolazi od nevladinih organizacija. Tako su tokom 2022. godine NVO podnijele 4051 zahtjev, odnosno 58% ukupnog broja zahtjeva. Slijede fizička lica koja su uputila 2491 zahtjev, odnosno 35% ukupnog broja, kao i privredna društva koja su uputila 226 zahtjeva, odnosno 3% od ukupnog broja.

Najveći broj zahtjeva tokom 2021. godine podnijele su nevladine organizacije, odnosno 4257 zahtjeva (63% od ukupnog broja), a slijede fizička lica sa 1904 zahtjeva (28%) i privredna društva sa 271 zahtjevom (4%).

I tokom 2020. godine, najviše zahtjeva podnijele su nevladine organizacije, odnosno 2736 (57%), fizička lica 1490 zahtjeva (39%), i privredna društva 357 zahtjeva (7%).

U kom broju se podnose zahtjevi?

Prema podacima AZLP-a, a na osnovu zahtjeva koje im prosljeđuju prvostepeni organi, broj podnešenih zahtjeva na godišnjem nivou konstantno raste. Izvještaj za 2022. godinu pokazuje da je tokom iste godine organima vlasti upućeno 6997 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što je višestruko više od, na primjer, 2013. godine, kada ih je bilo 1789.

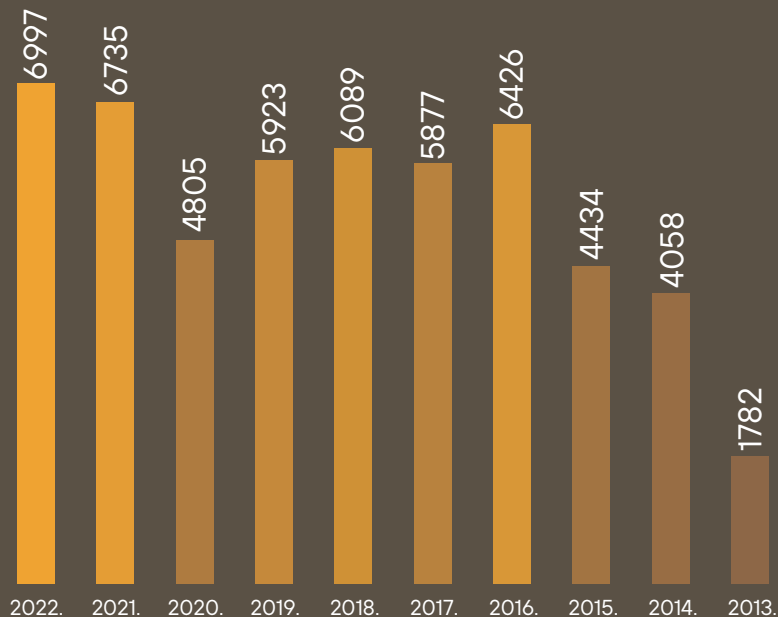


Tabela: broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama po godinama

Osim u broju zahtjeva, Agencija bilježi rast i u broju žalbi pred tim organom. Tako je pred Agencijom 2022. godine bilo 8865 žalbi, značajno više nego 2021. godine koja je bila rekordna sa 5400 žalbi. Deceniju ranije, odnosno 2013. godine, broj žalbi pred ovim organom bio je svega 361.

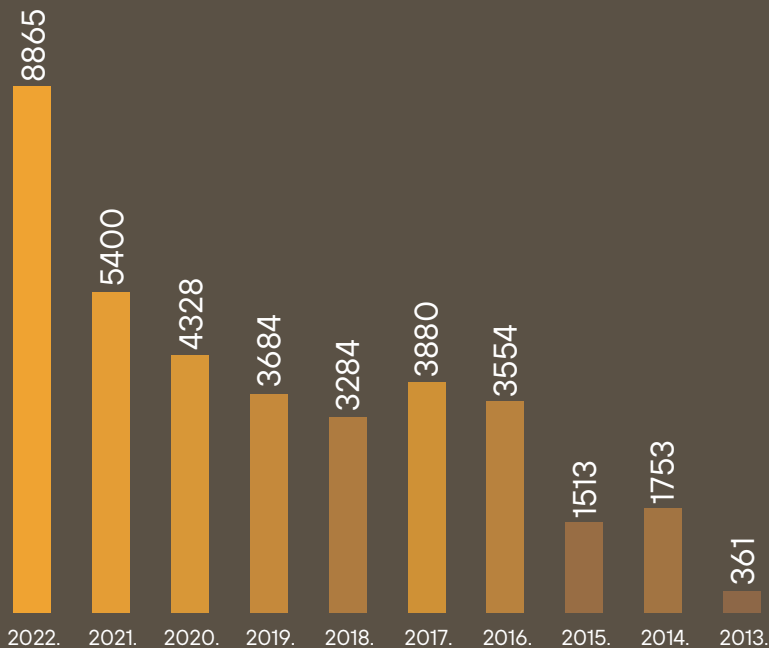


Tabela: broj žalbi pred AZLP-om po godinama

Kome se podnosi najviše zahtjeva?

Gledano po kategorijama organa koji su zaprimili najveći broj zahtjeva u posljednje tri godine, u 2022. godini dominiraju javne ustanove sa 1305 zahtjeva, a slijede opštine sa 1295 i ministarstva sa 1189, kao i uprave sa

983 zaprimljenih zahtjeva. No, samo godinu ranije, te brojke su bile nešto drugačije. Tako su tokom 2021. godine najviše zahtjeva zaprimile uprave (1419), zatim ministarstva (1279), opštine (1105), pa javne ustanove (936).

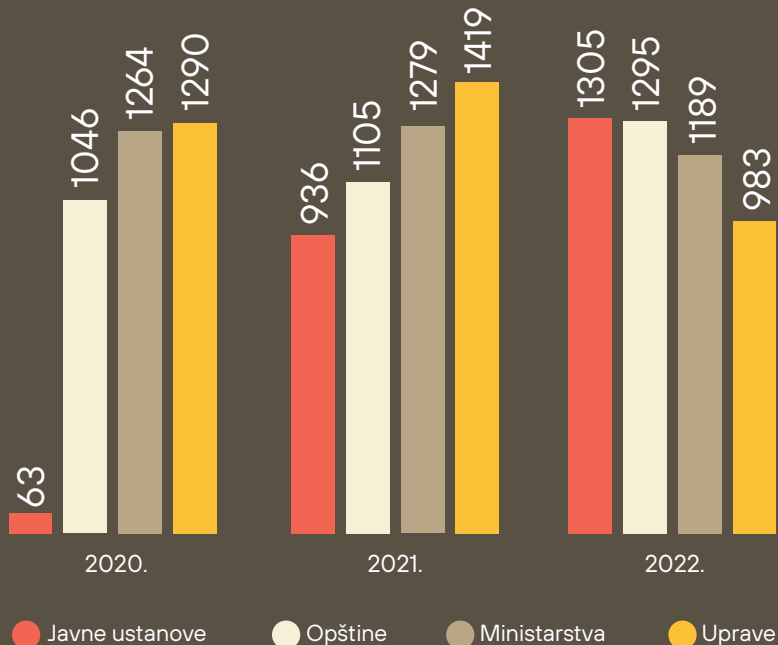


Tabela: presjek podnešenih zahtjeva po kategoriji organa vlasti dat po godinama

Identičan trend postojao je i u 2020. godini, kada je najveći broj zahtjeva upućen upravama (1290), ministarstvima (1264) i opštinama (1046). Za razliku od 2021. i 2022. kada ih je bilo značajno više, tokom 2020. godine javnim ustanovama je upućen značajno manji broj zahtjeva (63).

Kada se kao parametar uzme broj zahtjeva, vidljivo je da je, tokom posljednje tri godine, varirao interes za različite organe vlasti. Tako su

2022. godine najveći broj zahtjeva zaprimili AZLP (647), kao prvostepeni organ, zatim Poreska uprava koja djeluje u okviru Ministarstva finansija (592) i Ministarstvo unutrašnjih poslova (497). Godinu ranije, 2021. godine, najveći broj zahtjeva zaprimili su Srednja mješovita škola Mladost iz Tivta (801), Poreska uprava (444) i AZLP (367). U 2020. godini, sa brojem zaprimljenih zahtjeva prednjačila je Uprava za nekretnine – Područna jedinica Podgorica (394), zatim Ministarstvo unutrašnjih poslova (326) i Ministarstvo finansija (288).

Zloupotreba prava na slobodan pristup informacijama

Zloupotreba prava na pristup informacijama nije prepoznata kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama, ali se identifikuje u crnogorskoj praksi već nekoliko godina. To opterećuje rad organa vlasti, AZLP-a i Upravnog suda, ali istovremeno i otežava pristup informacijama za one organizacije, novinare i pojedince kojima su one opravdano potrebne.

Do zloupotrebe prava na pristup informacijama dolazi onda kada pojedinac ili organizacija opterećuje organe vlasti velikim brojem zahtjeva koje podnosi u kratkom vremenskom razmaku, a najčešće u jednom danu, bez suštinskog interesa za informacijom.

Jedan od identifikovanih primjera je i u slučaju SMS „Mladost“ iz Tivta, koja se, i pored relativno uskih nadležnosti i informacija u svom posjedu, svrstava među organe sa najvećim brojem zaprimljenih zahtjeva tokom 2021. godine. U navedenom slučaju, radilo se o odmazdi bivšeg zapošljenog, koji je ciljano opterećivao ovaj organ zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

U tom kontekstu, jedna od intervjuisanih osoba iz organa vlasti navodi primjer kada su tom organu tražene kopije zapisnika za duži vremenski period, ali ne jednim zahtjevom kojim bi bio obuhvaćen taj period, već kroz 55 zahtjeva koji su pokrivali tek po 15 dana tog perioda. Imajući u vidu neujednačnost postupanja po pitanju spajanja sličnih predmeta, u praksi to znači da osoba koja je zadužena za slobodan pristup informacijama, u zakonskom roku od 15 dana, mora pripremiti i donijeti rješenja po svim podnijetim zahtjevima, a što je tehnički vrlo zahtjevno. Dodatno, najčešće, kako navode sagovornici, nije

riječ o nekoliko desetina, već o nekoliko stotina zahtjeva koje organ zaprimi u kratkom periodu.

S druge strane, ukoliko organ u roku ne uspije postupiti i donijeti rješenja po svim zahtjevima, podnosilac zahtjeva već prvog dana po isteku roka jednak, ili gotovo jednak, broj žalbi upućuje AZLP-u zbog ćutanja organa vlasti, ili drugih razloga predviđenih Zakonom. Time se nastavlja spirala opterećenja sistema.

Ukoliko AZLP ne postupi u roku od 15 dana, a u čemu je objektivno spriječena, to rezultira pokretanjem sporova pred Upravnim sudom protiv Agencije, i najčešće sudskom odlukom kojom se tužba usvaja, uz dosuđivanje pratećih advokatskih troškova u iznosu od 200, 400, odnosno 442 eura, zavisno od predmeta i toga da li je advokat fiskalizovao svoje usluge. Imajući u vidu broj predmeta, time se ostvaruje značajna imovinska korist, i to od po nekoliko desetina hiljada eura u korist jednog advokata i njegovih klijenata.

Sagovornica iz AZLP-a navodi slučaj lica koje nije bilo zadovoljno odlukom Agencije u jednom predmetu. To lice je posredstvom nevladine organizacije koju je osnovalo uputilo zahtjev AZLP-u kojim je tražen pristup vrlo obimnom materijalu iz njihove arhive. Donešeno je usvajajuće rješenje, a troškovi postupka za kopiranje procijenjeni su na oko 5000 eura. Kako je visina troškova za organizaciju koja je podnosilac zahtjeva bila previsoka, ovlašćeno lice za zastupanje te NVO podnijelo je novi zahtjev za pristup istim tim informacijama ali kao fizičko lice, prilažući i dokaz da je korisnik socijalnog davanja, što vodi ka oslobađanju troškova postupka.

Osim ovog slučaja, sagovornica pominje i slučaj lica koje je, uvjereno u svoj uspjeh, uputilo veći broj žalbi Agenciji i za tu svrhu uplatilo takse za podnošenje žalbi u iznosu od oko 4500 eura, očekujući višestruko veću dobit. Tada su, kako navodi, u Agenciji bili odlučni da osujete tu namjeru i sve kapacitete su usmjerili na donošenje rješenja po žalbama u zakonskom roku, u čemu su i uspjeli.

Sličan problem prepoznaje se i u Srbiji od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji u jednom od svojih izvještaja navodi i primjer grupe iz Vranja koja je namjeravala zloupotrijebiti taj instrument za sticanje dobiti. U ovom pravcu, a u kontekstu mogućih izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori,

Poverenik Republike Srbije u izvještajima podvlači da se uvođenjem instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama ostvaruje zaštita korisnika tog prava koji zaista potražuju informaciju od suštinskog značaja.

Ovaj problem, osim što prati rad organa vlasti i rad AZLP-a u Crnoj Gori, posljedično utiče i na rad Upravnog suda, čije opterećenje brojem predmeta prevazilazi njegove kapacitete.

Šta kažu podaci Upravnog suda?

Podaci Upravnog suda dostavljeni CGO-u ukazuju na ogroman rast u broju tužbi protiv AZLP-a. Tako je 2021. godini ovom sudu podnešeno ukupno 1479 tužbi protiv AZLP, tokom 2022. godine 5066 tužbi, a do 6. septembra 2023. godine zaprimljeno je 7717 tužbi.

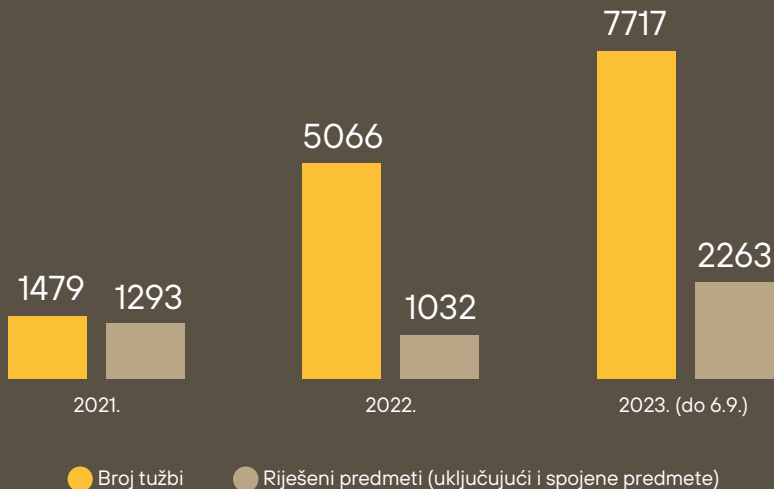


Tabela: broj tužbi upućenih Upravnom sudu protiv AZLP uz odnos sa riješenim predmetima

Od 14262 predmeta protiv AZLP-a, u periodu od 1. januara 2021. do 6. septembra 2023. godine, riješeno je svega 4588. Preciznije, Upravni sud je tokom 2021. godine donio 1293 odluke, tokom 2022. godine 1032 odluka, a do 6. septembra 2023. godine ukupno 2263 odluke. Prosječna dužina trajanja postupka u predmetima u kojima je tužena AZLP u 2022. godini bila je 494 dana, a od 1. januara do 3. oktobra 2023. godine prosječno trajanje postupka bilo je 384.5 dana.

Upravni sud trenutno broji tri vijeća od po tri sudije i jedno vijeće od četvoro sudija, što je ukupno 13 sudija. Kako navodi sagovornik iz ovog suda, svaki sudija u tom sudu je, u prosjeku, zadužen sa oko 2000 predmeta, što predstavlja enormno opterećenje.

Disciplinski postupak pred Advokatskom komorom

Nakon što je javnost, putem medija, saznala za učešće dva advokata u zloupotrebi prava na pristup informaciji u cilju sticanja materijalne koristi, CGO je Advokatskoj komori Crne Gore uputio inicijativu za utvrđivanje postojanja disciplinske odgovornosti advokata Dejana Klikovca i Dragana Draškovića.

Ovi advokati su u periodu kada je rad Savjeta Agencije bio blokiran, usljed nedostatka kворuma a nakon razrješenja predsjednika i jednog člana Savjeta krajem 2021. godine, kao punomoćnici jednog fizičkog i jednog pravnog lica, pred Agencijom i Upravnim sudom inicirali žalbene postupke, odnosno pokretali upravne sporove, u namjeri pribavljanja materijalne koristi. Podsjećanja radi, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama predviđen je rok od 15 dana za odlučivanje po žalbama, za što su oni znali da iz objektivnih razloga nije moguće.

Savjet Agencije nije funkcionisao od kraja 2021. do sredine 2022. godine, odnosno do izbora novog predsjednika i jednog člana. Tokom nešto manje od četiri mjeseca (od 1. januara do 13. aprila 2022. godine), AZLP je dobio 3491 žalbu, od čega je 2206 žalbi uputio advokat Klikovac, kao punomoćnik Emine Mraković. Karakter upućenih zahtjeva organima vlasti, kao i žalbi upućenih AZLP-u, jasno ukazuju na namjeru zloupotrebe ovog instituta u periodu blokade AZLP kao drugostepenog organa.

U inicijativi CGO-a upućenoj Advokatskoj komori ukazano je da se Statutom Advokatske komore²⁸ kao teža povreda dužnosti advokata predviđa nesavjesno i neblagovremeno zastupanje, dok se istovremeno kao teža povreda predviđa i nedostojno istupanje advokata pred sudom ili organom kod koga zastupa, što je, sudeći po navedenom, ovdje bio slučaj. Težu povredu dužnosti advokata predstavlja i zastupanje kod sudova, državnih organa i drugih organizacija protivno zakonu, Statutu i Kodeksu profesionalne etike advokata.

Istovremeno, Opšta pravila Kodeksa profesionalne etike advokata²⁹ navode da se poseban sadržaj profesionalne etike i visok stepen profesionalne odgovornosti advokata zasnivaju na pretpostavkama da advokat ostvaruje i štiti interese klijenta, ali i služi interesima pravde, kao i da je advokat obavezan da svojim profesionalnim i drugim javnim djelovanjem i ličnim primjerom doprinosi vladavini prava i društvu zasnovanom na poštovanju zakona. U Kodeksu se navodi i da je advokat dužan svoju profesiju obavljati savjesno, brižljivo, odlučno, blagovremeno, sa iskrenošću prema klijentu i uz punu posvećenost slučaju koji mu je povjeren i uz upotrebu svih svojih znanja i sposobnosti i svih pravno dopuštenih i opravdanih sredstava.

Kodeksom se ističe i da advokat smije koristiti samo dopuštena i časna sredstva, a da od načina rada i ponašanja svakog advokata ponaosob zavise značaj i ugled advokature u cjelini. U konačnom, Kodeks predviđa i kako interes i nalog klijenta nisu opravdanje za kršenje zakona, Statuta i Kodeksa.

Postupajući po inicijativi CGO-a, disciplinski tužilac Advokatske komore je u julu 2022. godine pokrenuo postupak protiv Klikovca. Disciplinski sud Advokatske komore je, kao prvostepeni, oglosio Klikovca krivim za učinjeni disciplinski prestup. Ipak, u postupku po žalbi, Viši disciplinski sud je, kao drugostepeni, tu odluku poništio i vratio predmet na ponovno odlučivanje.

28 "Službeni list Republike Crne Gore", br. 034/05, 050/07, "Službeni list Crne Gore", br. 060/13, 070/15, 079/15

29 <https://www.advokatskakomora.me/Kodeks%20profesionalne%20etike%20advokata.pdf> pristupljeno dana 21.10.2023. godine

Nakon odluke drugostepenog suda, disciplinski tužilac je odustao od gonjenja.³⁰

Protiv advokata Dragana Draškovića, takođe obuhvaćenog inicijativom CGO-a, nikad nije pokrenut postupak, a slučaj sa njegovim učešćem u zloupotrebi prava na pristup informacijama kroz učešće u postupcima pred Upravnim sudom, nije izolovan primjer neetičkog ponašanja ovog advokata.³¹

30 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/638169/tuzilac-odustao-advokata-necegoniti>, pristupljeno dana 22.10.2023. godine

31 <https://www.cdm.me/hronika/izvrsitelji-pokusali-da-olaksaju-epcg-za-706-hiljada-aura/>, pristupljeno dana 22.10.2023. godine

AZLP – podrška ili prepreka pravu na SPI

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti definiše organizaciju i način rada AZLP. Shodno njemu, organi AZLP-a su Savjet i direktor³².

Savjet ima predsjednika i dva člana³³, koje imenuje Skupština Crne Gore na pet godina, sa pravom jednog reizbora, a na prijedlog nadležnog radnog tijela (Administrativnog odbora). Oni za svoj rad odgovaraju Skupštini.

Za predsjednika, odnosno člana Savjeta Agencije može biti imenovano lice koje je crnogorski državljanin, ima visoku stručnu spremu i pet godina radnog iskustva u obavljanju poslova iz oblasti ljudskih prava i sloboda³⁴. Za donošenje odluka potrebna je većina glasova ukupnog broja članova Savjeta³⁵.

U cilju očuvanja nezavisnosti i integriteta ovih funkcija, pravo imenovanja nema lice koje je poslanik ili odbornik ili član Vlade, koje je imenovala ili postavila Vlada i lice koje je funkcioner političke stranke. Ograničenja za imenovanje postoje i u odnosu na srodničke veze, pa se brani imenovanje člana ili predsjednika Savjeta u slučaju kada neku od navedenih funkcija pokriva bračni drug lica koje se imenuje, odnosno lica koje je sa njim u

32 Član 51 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

33 Član 52 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

34 Član 53 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

35 Član 57 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

srodstvu po prvoj liniji, u pobočnoj do drugog stepena ili u srodstvu po tazbini. O nepostojanju ovih smetnji, kandidat za člana Savjeta nadležnom radnom tijelu Skupštine dostavlja pisanu izjavu.³⁶ Imenovanje nije moguće ni u slučaju da je lice pravosnažno osuđeno za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, bez obzira na izrečenu sankciju, ili je pravosnažno osuđeno za drugo krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, a u periodu dok traju pravne posljedice osude.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, u članu 55, propisuje i razloge za razrješenje članova Savjeta prije isteka roka na koje je imenovan - u slučaju ličnog zahtjeva člana, usljed trajnog gubitka radne sposobnosti za obavljanje funkcije, ukoliko nastupe prethodno navedene okolnosti koje bi bile prepreka za imenovanje, ili ukoliko prekrši obavezu čuvanja ličnih podataka.

Obim nadležnosti Savjeta Agencije zakon široko propisuje, pa je tako Savjet nadležan za donošenje pravila Agencije, statuta, akta o sistematizaciji, uz saglasnost radnog tijela (Administrativnog odbora), kao i drugih akata Agencije. Dalje, Savjet priprema godišnji i posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka, utvrđuje godišnji plan rada i godišnji izvještaj o radu Agencije, utvrđuje prijedlog finansijskog plana rada i završnog računa, donosi odluku o prigovoru na zapisnik o izvršenom nadzoru, podnesenom od strane rukovoca zbirke ličnih podataka i lica koje je podnijelo zahtjev za zaštitu prava. Dodatno, Savjet odlučuje u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom Agencije.³⁷

Drugi organ Agencije je direktor, kojeg imenuje Savjet Agencije, na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine, a na tu poziciju ne može biti imenovano lice koje ne ispunjava uslove koji važe za imenovanje člana Savjeta.³⁸

36 Član 54 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

37 Član 56 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

38 Član 58 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

Direktor zastupa i predstavlja, organizuje i vodi Agenciju, izvršava odluke Savjeta i predlaže Savjetu planove rada, izvještaje o stanju zaštite ličnih podataka, mišljenja u vezi primjene zakona, mišljenja u slučaju kada postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom u smislu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, mišljenja da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i sloboda lica, prijedloge i preporuke za unaprjeđenje zaštite ličnih podataka, podnosi prijedloge za ocjenu ustanovnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja obrade ličnih podataka, kao i druge poslove utvrđene zakonom i statutom Agencije.³⁹

Hronologija imenovanja u AZLP-u i kontroverze u njenom radu

Agencija za zaštitu ličnih podataka osnovana je 2009. godine, nakon usvajanja prvog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Po usvajanju prvog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nadležnosti ove agencije proširene su i na pitanja slobodnog pristupa informacijama.

Prvi savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka izabran je krajem 2009. godine, kada je Skupština Crne Gore izabrala Šefka Crnovršanina za predsjednika i Aleksu Ivanovića i Radenka Lacmanovića za članove.⁴⁰

Po isteku petogodišnjeg mandata ovog saziva, tokom kojeg su proširene nadležnosti Agencije i na oblast slobodnog pristupa informacijama, krajem 2014. godine od strane Skupštine, Aleksa Ivanović⁴¹ i Radenko Lacmanović⁴² reizabrani su za članove Savjeta, dok je za predsjednika Savjeta izabran Muhamed Gjokaj⁴³.

Za članove trećeg saziva Savjeta, krajem 2019. godine, imenovani su

39 član 59 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

40 "Službeni list Crne Gore", br. 083/09

41 "Službeni list Crne Gore", br. 001/15

42 Ibidem.

43 Ibidem.

Muhamed Gjokaj i Bojan Obranović, dok je za predsjednika izabran Sreten Radonjić.⁴⁴

Veliki broj kontroverzi pratio je imenovanje i rad ovog Savjeta. Naime, predsjednik Savjeta, Sreten Radonjić, prethodno je obavljao dužnost direktora Agencije za sprječavanje korupcije (ASK), koja je u javnosti i međunarodnim izvještajima bila prepoznata po lošim rezultatima. Dodatno, njegovo imenovanje bilo je sporno i iz razloga koji su mu se spočitavali tokom trajanja mandata direktora ASK-a, odnosno zbog srodničke (tazbinske) veze sa sinom tadašnjeg predsjednika Vlade, Duška Markovića, što je bio osnov da se dovodi u pitanje njegova nepristrasnost.

Imenovanje Bojana Obrenovića, bivšeg direktora AZLP-a, bilo je problematizovano jer je tokom njegovog mandata na mjestu direktora AZLP-a pokrenut postupak po kojem je izrečena jedna od prvih pravosnažnih presuda za mobing u Crnoj Gori. U presudi je bila prepoznata njegova odgovornost za mobing prema zapošljenoj u AZLP-u⁴⁵. Obrenović je 2015. godine smijenjen sa pozicije direktora Agencije, što je sud ocijenio nezakonitim, dosuđujući mu odštetu uz naknadu troškova zarade za taj period.⁴⁶

Kontroverze u radu kulminirale su tokom pandemije COVID-19 virusa, kada je ovaj savjet donio mišljenje, na zahtjev Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT) za kontrolu zaraznih bolesti. Savjet je tada ocijenio opravdanim i zakonitim objavljivanje imena, prezimena, adrese i podataka o trajanju izolacije za lica kojima je izrečena mjera samoizolacije od strane nadležnog inspekcijskog organa. Ovo mišljenje naišlo je na veliku osudu javnosti, medija i nevladinih organizacija, a Odluka NKT-a koja izvire iz takvog mišljenja poništena je od strane Ustavnog suda. Time je konstatovano da je ovim mišljenjem načinjena povreda prava na privatnost lica čija su

44 "Službeni list Crne Gore", br. 074/19

45 Presuda Osnovnog suda u Podgorici P. br. 1474/14; Mobing u Crnoj Gori, dr Irena Radović, Nova knjiga, Podgorica, str. 73-74

46 <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/31211/samovolja-gjokaja-kostace-35-000-eura>, pristupljeno dana 16.10.2023. godine

imena objavljena, a pravo da zahtijevaju obeštećenje od države dobila su sva lica čiji podaci su bili objavljeni.

Nakon što je 2020. godine uslijedila promjena vlasti u Crnoj Gori i konstituisanje novog skupštinskog saziva, otvoreno je pitanje odgovornosti dva člana Savjeta koji su glasali za donošenje ovog mišljenja. Krajem 2021. godine, Radonjić⁴⁷ i Obrenović⁴⁸ smijenjeni sa pozicije predsjednika i člana Savjeta. Postupak izbora novog predsjednika i člana AZLP-a trajao je neobično dugo, čime je rad Agencije bio blokiran mjesecima, a okončan je imenovanjem Željka Rutovića kao predsjednika i Zorana Vujičića kao člana Savjeta krajem jula 2022. godine⁴⁹.

Prema posljednjim dostupnim podacima sa sajta Agencije iz 2020. godine⁵⁰, u toj instituciji su zapošljene 32 osobe, od čega 10 u Odsjeku za slobodan pristup informacijama. U međuvremenu, po informacijama kojima raspolaže CGO, kapaciteti Agencije su prošireni, pa trenutno ovaj odsjek broji 12 zapošljenih, od čega osam kontrolora.

Koliko građane/ke košta rad AZLP-a?

Budžetom za 2023. godinu opredijeljeno je do sada najviše sredstava za rad Agencije – 820.958,53 EUR, od čega je čak 674.653,52 EUR (82,2%) predviđeno za troškove zarada i doprinosa.

Prethodnu deceniju, godišnji budžet Agencije kretao se između 358.475,05 EUR, koliko je najmanje iznosio 2013. godine i 637.997,12 EUR iz 2017. godine, koliko je prije 2023. godine iznosio najveći budžet.

47 "Službeni list Crne Gore", br. 139/21

48 "Službeni list Crne Gore", br. 139/21

49 "Službeni list Crne Gore", br. 084/22

50 <https://www.azlp.me/me/o-agenciji/10163>, pristupljeno dana 23.10.2023. godine

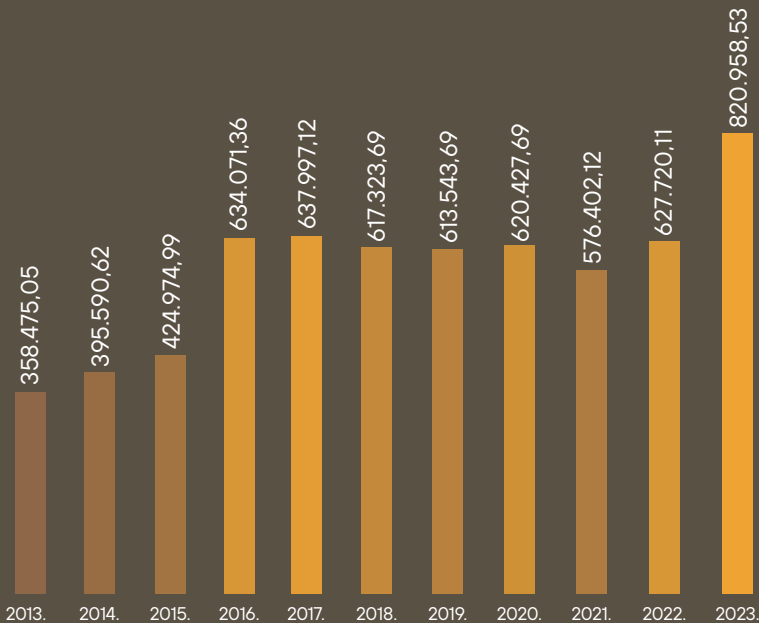


Tabela: budžet AZLP-a 2013 – 2023. godine

Poređenja radi, Budžet Republike Hrvatske za 2023. godinu⁵¹ opredijelio je 823.972 eura za rad Povjerenika za informiranje (koji pokriva pitanja pristupa informacijama) i još 1.513.352 eura za rad Agencije za zaštitu osobnih podataka, što je ukupno 2.342.324 eura. Istovremeno, Budžetom Republike Srbije za 2023. godinu⁵² opredijeljeno je 2.872.532,17 eura za rad Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности.

⁵¹ <https://mfin.gov.hr/proracun-86/drzavni-proracun-2023-godina/3369>, pristupljeno dana 23.10.2023. godine

⁵² <https://mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2023-godinu>, pristupljeno dana 23.10.2023. godine

Posljednja finansijska revizija i revizija pravilnosti koju je 2019. godine sprovela Državna revizorska institucija (DRI), analizirajući stanje iz 2018. godine, rezultirala je pozitivnim mišljenjem na finansijsku reviziju i uslovnim mišljenjem na reviziju pravilnosti⁵³. CGO je tokom 2023. godine DRI-u dostavio niz prijedloga za Godišnji plan revizija za 2024. godinu, kojima je, između ostalog, obuhvaćena i AZLP⁵⁴.

53 broj 40113/19-041-261/23, od 18.6.2019. godine

54 <https://www.pobjeda.me/clanak/cgo-predlaze-predmet-revizije-da-budu-ministarstvo-prosvjete-azlp-rtcg-cnp-narodni-muzej-muzicki-centar-crnogorska-kinoteka-i-mkm>, pristupljeno dana 23.10.2023. godine

Preporuke

- Organi javnog sektora moraju proaktivnije objavljivati informacija o svom radu, a što bi uticalo na smanjenje njihovog administrativnog opterećenja zbog slanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ali i posljedičnog opterećenja drugostepenih organa;
- Informacije na sajtovima organa javnog sektora moraju biti adekvatnije strukturane i redovnije ažurirane, sa posebnim senzibilitetom za one informacije koje su često predmet zahtjeva za slobodan pristup informacijama i interesovanja javnosti;
- Sjednice Savjeta AZLP-a treba otvoriti za javnost, odnosno omogućiti prisustvo zainteresovanih predstavnika nevladinih organizacija i medija, sa izuzetkom predmeta u kojima se mora obezbijediti tajnost podataka ili zaštita podataka o ličnosti;
- Izmjene zakonskog okvira, pored ostalog, morale bi ići i u pravcu onemogućavanja zloupotrebe prava od strane korisnika, ali uz oprez da se uvođenjem novih mjera ne otvori prostor za njihovu neopravdanu upotrebu od strane organa vlasti koji odlučuju po zahtjevima;
- Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, odnosno Zakonom o upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu, neophodno je predvidjeti mogućnost i detaljnu proceduru za spajanje sličnih predmeta;
- Zakonom je potrebno prepoznati i procedure u slučajevima kada organ vlasti ne izvrši rješenje AZLP-a, odnosno kada ne izvrši svoje rješenje i ne dostavi informaciju kojoj je odobren pristup;
- Zakonom je potrebno preciznije definisati nadležnost za pokretanje prekršajnih postupaka protiv organa i odgovornih lica u njima u

slučaju neispunjavanja obaveza iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama;

- Slično praksama koje postoje u regionu, potrebno je uspostaviti registar organa koji nisu izvršili rješenja AZLP-a;
- Integritet i kapacitete ovlašćenih službenika za slobodan pristup informacijama potrebno je razvijati kroz redovne obuke od strane AZLP-a, samostalno ili u saradnji sa NVO;
- Neophodno je razmotriti produženje roka za donošenje odluke od strane organa vlasti i/ili AZLP-a, a u okvirima koje predviđaju međunarodni dokumenti;
- Sajt AZLP-a potrebno je unaprijediti, a u cilju postizanja veće preglednosti sadržaja, ali i redovnijeg ažuriranja sajta informacijama od značaja za korisnike i postupajuće;
- Potrebno je preuzimanje proaktivnije uloge AZLP-a u informisanju javnosti, i to kroz organizovanje rasprava, okruglih stolova, konferencija, obuka i slično.

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

