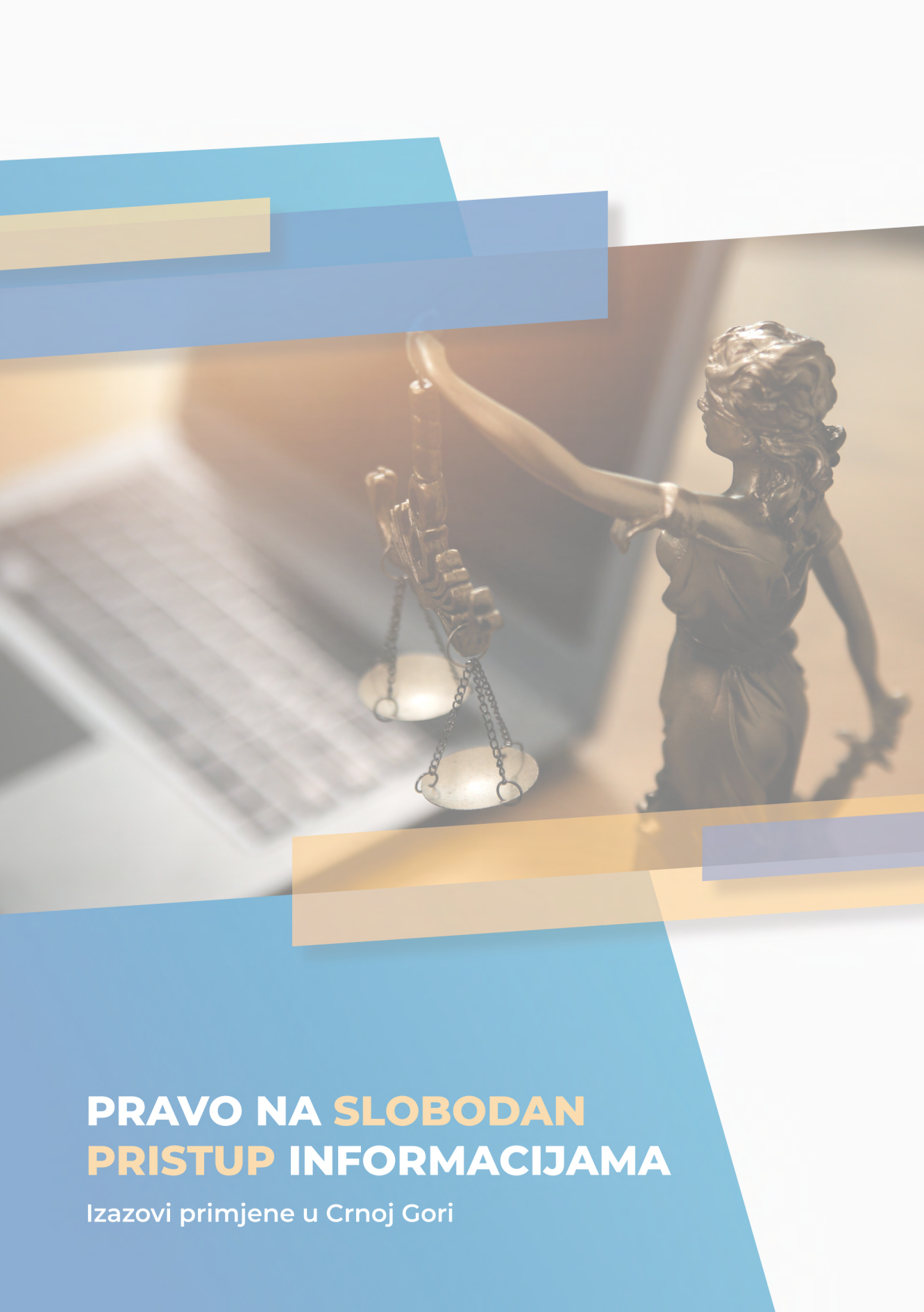




PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Izazovi primjene u Crnoj Gori



PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Izazovi primjene u Crnoj Gori

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Izazovi primjene u Crnoj Gori



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

Bul. Svetog Petra Cetinjskog 96, VI/12

e-mail: info@cemi.org.me

www.cemi.org.me

Autor:

Dr Nemanja Stankov

Godina izdanja:

2024



**Ministarstvo
javne uprave**

Analiza je nastala u okviru projekta "PROSPECTA: Promocija otvorenosti i stvaranje pristupa za efikasnu i transparentnu administraciju", finansijski podržanog od strane Ministarstva javne uprave. Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj analizi ne predstavljaju nužno i stavove donatora.

SADRŽAJ

UVOD	7
PRAVNI OKVIR	8
PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP	10
INFORMACIJAMA U BROJKAMA	10
METODOLOGIJA	14
ANALIZA PODATAKA - TRIANGULACIJA	16
DOPUNSKI NALAZI ANKETNOG	36
ISTRAŽIVANJA SA GRAĐANIMA	36
PREGLED I KLJUČNI NALAZI.....	38
PREPORUKE	39

UVOD

Transparentnost i otvorenost institucija predstavljaju ključne elemente funkcionalnih demokratskih sistema, jer omogućavaju građanima pristup, obezbjeđuju informisanost o radu institucija, i posledično grade odnos povjerenja između građana i vlasti. Na ovaj način, ne gradi se samo odnos povjerenja, već se obezbjeđuje odgovornost demokratskih institucija prema biračkom tijelu.

Pravo na slobodan pristup informacijama jedno je od osnovnih mehanizama za osiguranje demokratske odgovornosti. Iako Crna Gora ima definisan zakonodavni okvir koji garantuje ovo pravo, teško da bilo ko, od korisnika do obveznika Zakona, može biti zadovoljan načinom na koji funkcioniše njegova implementacija. S jedne strane, učestala je percepcija zatvorenosti i skrivanja od strane državnih organa, s druge strane, raširena je percepcija zloupotreba od strane dijela korisnika kako bi se izvukla finansijska korist. Bez obzira na to koja argumentacija je čitaocu bliža, ono što je evidentno je da sistemski problem postoji. Ova studija predstavlja pokušaj da se identifikuju ključni problemi u oblasti slobodnog pristupa informacijama i predlože moguća rješenja koja bi unaprijedila postojeći sistem. U prvom dijelu dat je kratak pregled pravnog okvira, zatim trendova u oblasti primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u prethodnih pet godina. Analitički dio studije predstavlja i analizira podatke iz tri istraživanja, dva anketna istraživanja sa državnim službenicima i građanima, te podatke iz polu-strukturiranih intervju sa predstavnicima organa vlasti u Crnoj Gori. Na samom kraju predstavljene su preporuke za unapređenje sistema u oblasti primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Ova studija nastala je u okviru projekta pod nazivom "PROSPECTA - Promocija otvorenosti i stvaranja pristupa za efikasnu i transparentnu administraciju", koji sprovodi NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) u saradnji sa Ministarstvom javne uprave Crne Gore sa ciljem promocije otvorenosti i stvaranja pristupa za efikasnu i transparentnu administraciju, kao i davanje doprinosa za unapređenje rada javne uprave i dosljedne primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

PRAVNI OKVIR

Pravo na pristup informacijama jedno je od osnovnih političkih prava i sloboda pojedinaca, a time i ključni element transparentnosti u radu državnih organa. U Crnoj Gori, ovo pravo garantovano je *Ustavom*¹ kroz član 51, stav 1, koji propisuje da "svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja". Činjenica da se ovo pravo normira u samom Ustavu demonstrira važnost prava na informisanost pojedinaca u demokratskim sistemima, omogućavajući im da aktivno učestvuju u političkom životu, budu informisani i vrše kontrolu nad radom organa vlasti.

Uprkos značaju prava na pristup informacijama, efikasna primjena ovog prava u praksi često izostaje mahom zbog nedovoljno jasnih određenja i pravnih praznina u zakonodavnom okviru. Česti pokušaji reforme zakonodavnog okvira u ovoj oblasti, jasan su indikator ovog problema. Ključni zakon koji reguliše ovu oblast, *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, usvojen 2012. godine,² detaljnije je uređio prava i obaveze korisnika i obveznika Zakona, kao i sam postupak pristupa informacijama. Pet godina kasnije, 2017. godine,³ Zakon je pretrpio izmjene i dopune u pokušaju da se unaprijedi pravni okvir, uvođenjem novih zakonskih kategorija poput ponovne upotrebe informacija. Međutim, nove izmjene uvele su dodatne nesigurnosti u cjelokupan proces o čemu će biti više riječi u analitičkom dijelu studije.

Nakon izmjena i dopuna iz 2017. godine, oblast slobodnog pristupa informacijama bila je predmet različitih zakonodavnih inicijativa, ali su mnogi pokušaji reformi ostali na marginama. Nijedna od zakonskih reformi koje su uslijedile nakon 2017. godine nije dospjela do plenuma Skupštine, čime su mnogi problemi ostali neriješeni. Na primjer, poslednji pokušaj usvajanja predloga zakona o izmjenama i dopunama⁴ propao je kada je Zakonodavni odbor 29. februara 2024. godine dao mišljenje⁵ da je predlog zakona neustavan zbog činjenice da se mijenja više od 50 procenata odredaba važećeg zakona, te da se u skupštinsku proceduru ne može uputiti kao Predlog o izmjenama i dopunama, već kao nacrt novog zakona. Nakon

1 Službeni list CG, 1/2007 i 38/2013

2 Službeni list CG, 44/2012

3 Službeni list CG, 30/2017

4 Vlada Crne Gore, br. 08-040/23-6104/4

5 Zakonodavni odbor, Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama br. 23-3/24-1/3

zaustavljanja ovog procesa, sredinom 2024. godine, Ministarstvo javne uprave još jednom je pokrenulo izradu novog zakonodavnog rješenja,⁶ koje je prošlo kroz javne konsultacije u julu iste godine.

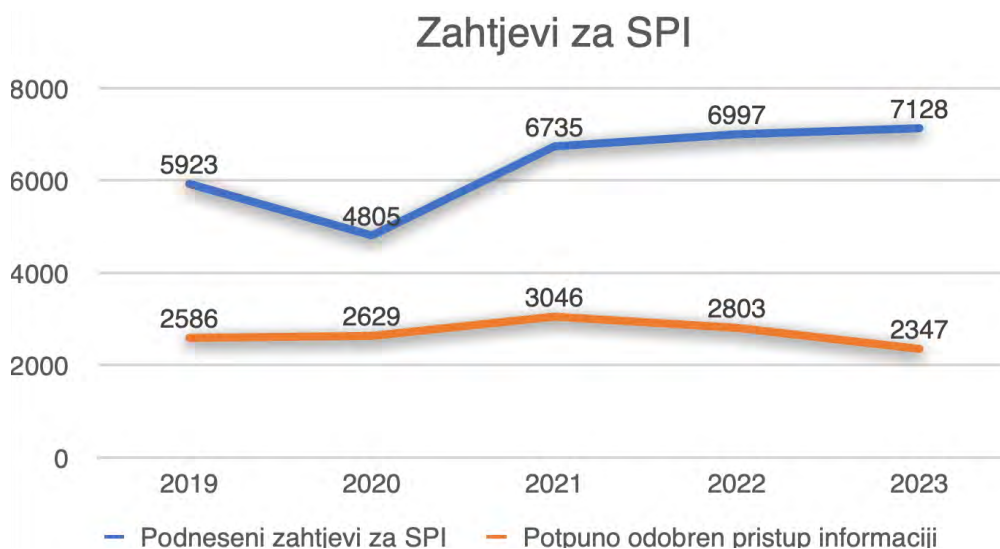
Osim krovnog zakona, postoji niz dopunskih zakona i podzakonskih akata koji se primjenjuju u ovoj oblasti od faze postupanja po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, inspeksijskog nadzora, do žalbenog i tužbenog postupka pred Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i Upravnim sudom Crne Gore. Tu spadaju *Zakon o upravnom postupku*, *Zakon o upravnom sporu*, *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, *Zakon o tajnosti podataka*, kao i *Zakon o inspeksijskom nadzoru*, a u dijelu podzakonskih akata Uredba o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama⁷ određuje visinu naknade za pristup informacijama ukoliko prema dokumentacije nadmašuje iznos od 2,00€.

⁶ <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-konsultovanje-zainteresovane-javnosti-povodom-pripreme-predloga-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

⁷ Službeni list CG, br. 66/2016

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA U BROJKAMA

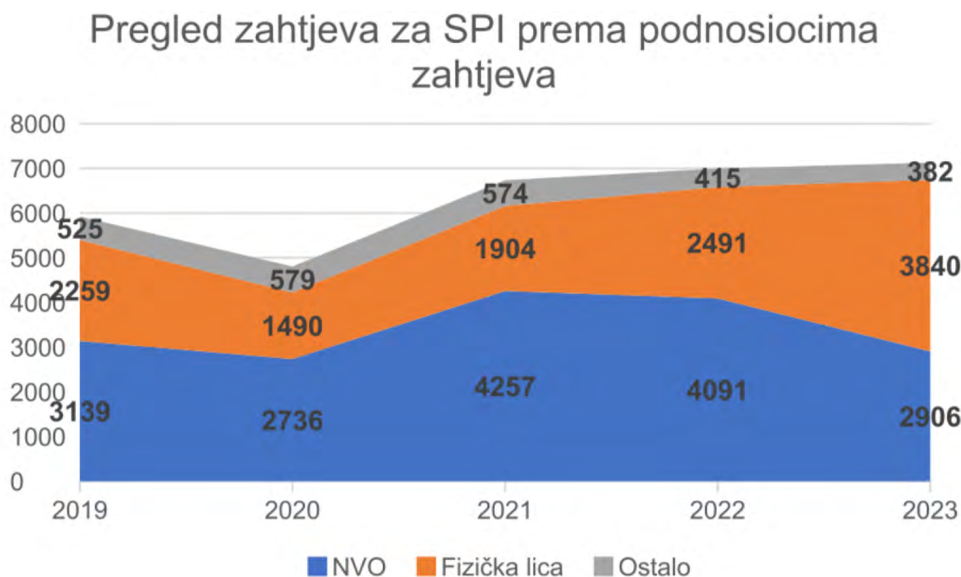
U prethodnih nekoliko godina došlo je do značajnih promjena u dinamici podnošenja i obimu zahtjeva za slobodan pristup informacijama na svim nivoima. U kontekstu prvostepenog postupka, prema podacima Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama,⁸ broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama upućen organima vlasti u konstantnom je porastu u prethodnom petogodišnjem periodu, s izuzetkom 2020. godine (prve i udarne pandemijske godine COVID-19 virusa). Pored porasta ukupnog broja podnesenih zahtjeva, broj zahtjeva kojima je u potpunosti odobren pristup traženim informacijama ne prati sličnu dinamiku već se tokom godina kreće u sličnim okvirima ako uzmemo u obzir apsolutne brojeve (Grafik 1). Međutim procentualno gledano od ukupnog broja zahtjeva, primjetan je značajan pad rješenja kojima se u potpunosti odobrava pristup informacijama od maksimalnih 54% u 2020. godini do 32.9% u 2023.godini. Dodatno, tokom 2023. godine broj djelimično odobrenih zahtjeva je dostigao brojku 2606.



Grafik 1: Broj zahtjeva podnesenih organima vlasti na godišnjem nivou

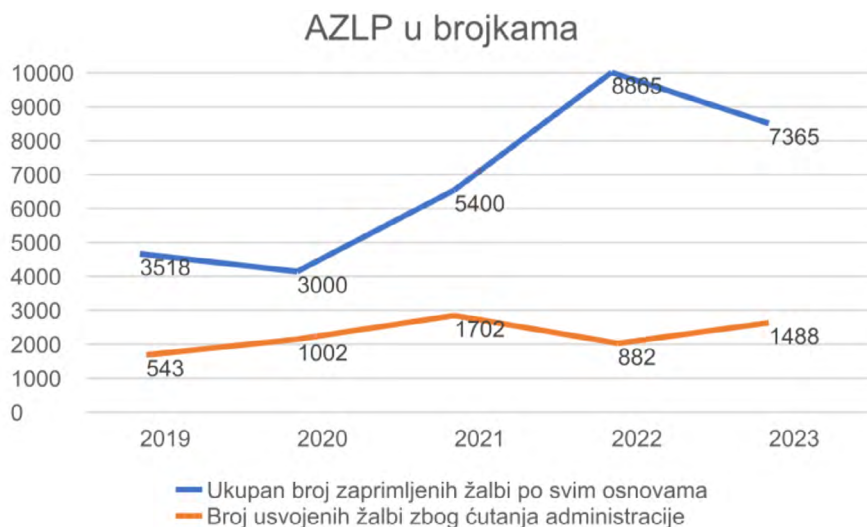
⁸ <https://www.azlp.me/me/izvjestaji>

Pored porasta ukupnog broja podnesenih zahtjeva, tokom 2023. godine prvi put su fizička lica bila dominantni podnosioci zahtjeva (ogromna većina zahtjeva podnesena je od strane advokata Dejana Klikovca, u svojstvu punomoćnika Emine Mraković), dok je svih prethodnih godina nevladin sektor prednjačio u ovoj oblasti (Grafik 2).



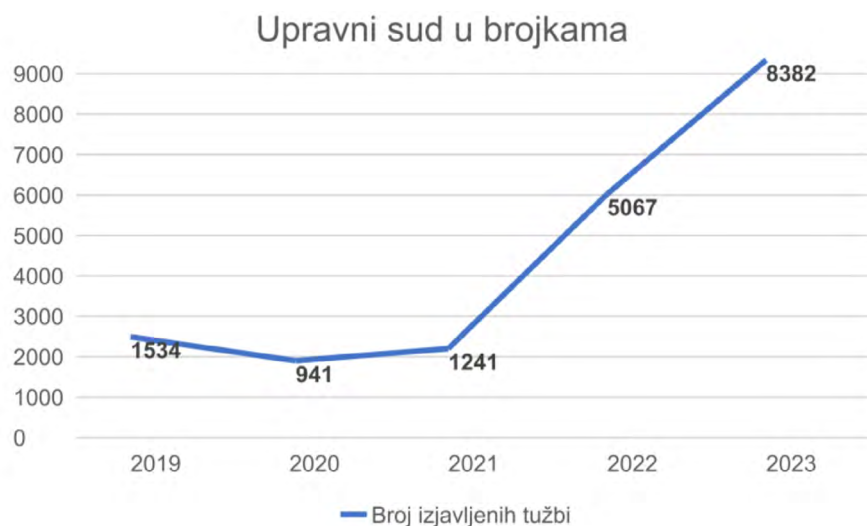
Grafik 1: Broj zahtjeva podnesenih organima vlasti na godišnjem nivou

Podaci izloženi u prethodna dva grafika, ukazuju na značajnu promjenu dinamike u strukturi zahtjeva i postupanju prvostepenih organa u rješavanju po podnesenim zahtjevima. Ova promjena najvidljivija je ukoliko se posmatra rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kao drugostepenog organa. Od 2021. godine broj zaprimljenih žalbi na rješenja prvostepenih organa u drastičnom je porastu sa 3000, na 5400 tokom 2021., 8865 tokom 2022., i 7365 tokom 2023. godine. S druge strane, AZLP je pozitivno odlučio, odnosno usvojio žalbu zbog ćutanja administracije, u 1488 predmeta tokom 2023. godine, značajno više nego tokom 2022. godine (882), ali u manjem obimu nego 2021. godine (1702).



Grafik 3: Broj zaprimljenih žalbi Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama na godišnjem nivou

Na samom kraju, Upravni sud Crne Gore je poslednja instanca u zaštiti prava na slobodan pristup informacijama. Značajan je porast tužbi izjavljenih pred Upravnim sudom Crne Gore, sa drastičnim porastom sa 1241 tužbom tokom 2021. godine, do 8382 tužbe tokom 2023. godine. Obrzirom na sastav i strukturu Upravnog suda koji broji 13 sudija, ne postoji dovoljno kapaciteta za pravovremeno odlučivanje u ovim predmetima računajući da bi ravnomjernim raspoređivanjem svaki sudija/sutkinja trebalo da je zadužio/la gotovo 645 novih predmeta u 2023. godini. Podaci jasno ukazuju da se u posljednjih nekoliko godina dešavaju neobične



Grafik 4: Broj izjavljenih tužbi na rješenja AZLP-a pred Upravnim sudom

promjene u vezi sa zahtjevima za slobodan pristup informacijama, dinamiku koju sami brojevi iz izvještaja ne mogu u potpunosti da objasne. Međutim, nameće se odgovor da je pravo na slobodan pristup informacijama izloženo masovnim zloupotrebama, sa ključnim pitanjem – od strane koga? Da li su zloupotrebe rezultat manipulacija od strane podnosilaca zahtjeva, ili neodgovornosti organa vlasti u procesu rješavanja po zahtjevima za SPI? U narednim poglavljima ove studije, pokušaćemo da odgovorimo na ovo pitanje kroz analizu podataka iz tri istraživanja, koje će pružiti dublji uvid u dinamiku i prirodu ovih promjena.

METODOLOGIJA

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sproveo je tri zasebna istraživanja u oblasti slobodnog pristupa informacijama, koja su pružila uvid u različite aspekte primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI) iz perspektive državnih službenika, predstavnika institucija i građana. Kroz kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih metoda, ova istraživanja omogućavaju sveobuhvatnu analizu stanja u javnoj upravi, oslanjajući se na različite izvore podataka kako bi se bolje razumjela transparentnost institucija i pristup informacijama. Dodatna vrijednost ovog pristupa leži u međusobnom povezivanju i upotpunjavanju podataka iz tri istraživačke perspektive, što pruža temelje za formulisanje preporuka za unapređenje sistema transparentnosti i odgovornosti vlasti.

Prvo istraživanje sprovedeno je među državnim službenicima koristeći anketni upitnik za prikupljanje kvantitativnih podataka. Opšti cilj anketnog istraživanja među državnim službenicima i namještenicima je prikupljanje kvantitativnih podataka o stavovima, percepcijama i iskustvima državnih službenika u obradi zahtjeva za slobodan pristup informacijama. S tim ciljem dizajniran je anketni upitnik za prikupljanje podataka o (a) percepciji stanja u instituciji, (b) iskustvu na radu na zahtjevima za slobodan pristup informacijama, i (c) obučenosti za korišćenje elektronskog sistema AZLP-a. Kako bi obezbijedili relevantnost i kvalitet podataka, za uzorački okvir odabrali smo podatke o brojnosti podnesenih zahtjeva za slobodan pristup informacijama dostupne u godišnjim izvještajima Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za prethodne tri godine. Ove informacije omogućile su formiranje kvotnog uzorka, vodeći računa o sljedećim kvotama – broj podnesenih zahtjeva, tip ustanove (javna ustanova, organ uprave, državna kompanija itd.). Na osnovu dostupnih informacija među 10 institucija sa najvećim brojem zahtjeva je 73% organa uprave, 23% javnih ustanova i 3% državnih kompanija. Konačni uzorak sastoji se od 196 anketiranih ispitanika, od kojih je 65.6% ženskih ispitanica i 34.4% muških ispitanika. Od svih ispitanika 38.8% zaposleno je u ministarstvima, 19.9% u lokalnim samoupravama, 9.7% u javnim ustanovama na državnom nivou, 12.2% i javnim ustanovama na lokalnom nivou, i 19.4% spada u kategoriju ostalo. U pogledu klasifikacije zaposlenja, 9.2% ispitanika pripada kategoriji visoki rukovodni kadar, 21.9% srednji rukovodni kadar, 55.6% ispitanika zauzima službeničke pozicije, dok je 13.3% ispitanika u kategoriji ostalo. Većina ispitanika je na trenutnom radnom mjestu više od pet godina (54.6%), 14.8% između dvije i pet godina, 19.4% između jedne ili dvije godine, dok je 11.2% na trenutnom radnom mjestu manje od jedne godine.

Drugo istraživanje sprovedeno je sa predstavnicima organa vlasti koji rade na obradi zahtjeva za slobodan pristup informacijama, koristeći se metodom polustrukturiranog kvalitativnog intervjua. Opšti cilj kvalitativnog istraživanja je omogućavanje dubljeg razumijevanja trenutnog stanja primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i pružanje osnova za preporuke za unapređenje sistema transparentnosti i pristupa informacijama u javnoj upravi. Dubinski intervjui sa predstavnicima institucija rađeni su face-to-face metodom koristeći polustrukturirani vodič a fokusirali su se na (a) procjenu kapaciteta za obradu zahtjeva, (b) iskustva u procesima obrade zahtjeva, (c) razumijevanje procesa i postupaka organa uprave u odlučivanju po zahtjevu, (d) mapiranje mehanizama zloupotreba i predloga za unapređenje. Kroz ovo istraživanje, urađeno je 18 dubinskih intervjua sa predstavnicima organa vlasti.

Finalno, sprovedeno je javnomnjenjsko istraživanje na reprezentativnom uzorku crnogorskih stanovnika. Opšti cilj anketnog istraživanja sa građanima razumijevanje stavova, percepcija i iskustava opšte populacije u vezi sa transparentnošću javne uprave i primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama (ZSPI). Na uzorku od 1000 ispitanika prikupljeni su anketni podaci, face-to-face metodom, o (a) percepciji građana o vezi između transparentnosti javne uprave i zdravlja demokratskog sistema, demokratskim procesima i odgovornosti vlasti, (b) percepcija o otvorenosti i transparentnosti organa vlasti i pristupačnosti informacija, (c) upoznatosti građana o pravu na pristup informacijama, (d) učestalosti korišćenja resursa i prava na slobodan pristup informacijama.

ANALIZA PODATAKA - TRIANGULACIJA

U ovom poglavlju koristićemo se podacima iz sva tri istraživanja, kako bismo detaljno obradili identifikovane tematske cjeline u oblasti primjene Zakona o SPI. Osnovu poglavlja čine nalazi kvalitativnog istraživanja, koji će u segmentima biti dopunjeni statističkim podacima iz dva anketna istraživanja. U postupku analize kvalitativnih podataka prikupljenih u razgovoru sa predstavnicima organa vlasti, korišćena je tematska analiza kako bi se identifikovale dominantne teme i podteme, tom prilikom se iskristalisalo nekoliko ključnih viđenja problema i potencijalnih rješenja u oblasti primjene prava na slobodan pristup informacijama. Tematske cjeline koje ćemo analizirati u ovom dijelu studije su (1) izazovi u radu organa vlasti; (2) zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama; (3) nedostaci zakonodavnog okvira; (4) postupanje AZLP-a kao drugostepenog organa; i (5) predložena rješenja.

1. Prva tematska cjelina jesu *izazovi u radu* organa vlasti. U ovom dijelu govorimo o problemima proisteklim iz:

- a. saradnje sa organizacionim jedinicama i službenicima koji posjeduju informacije
- b. načina čuvanja dokumentacije
- c. tretmana ličnih podataka i informacija od javnog interesa
- d. obima tražene dokumentacije.

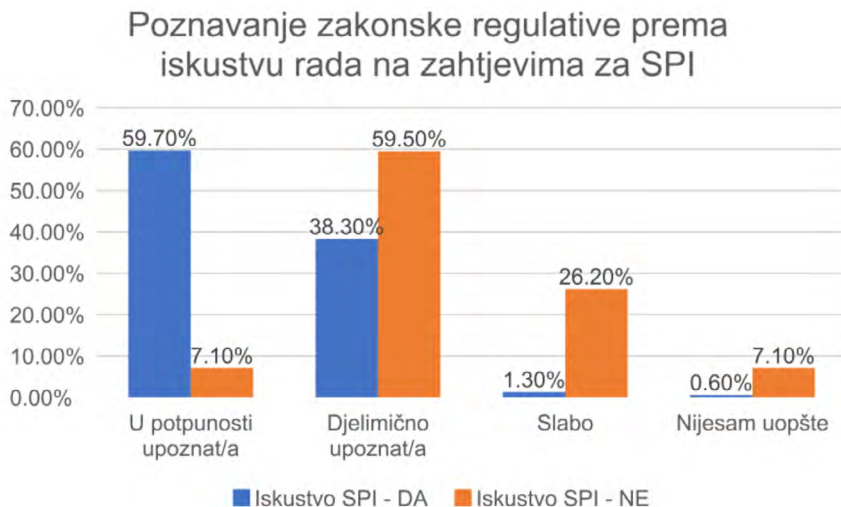
Prva izdvojena tema odnosi se na *saradnju službenika koji postupa po zahtjevu za slobodan pristup informacijama sa organizacionim jedinicama u okviru organa vlasti i konkretnim službenicima koji posjeduju tražene informacije*. Iako je većina naših sagovornika saglasna da se stanje u ovoj oblasti značajno popravilo u prethodnih nekoliko godina, službenici ne doživljavaju dostavljanje informacija svojom zakonskom obavezom ili radnim zadatkom. Iz tog razloga, ovlašćena lica su ponekad u situaciji da ne mogu da ispoštuju zakonski rok od 15 dana da donešu rješenje. Ovaj problem izražen je prije svega u velikim kolektivima, i kolektivima koji geografski nijesu koncentrisani u jednom gradu.

INT1: „Ključni izazov je saradnja sa organizacionim jedinicama i razumjevanje da informacija koja se traži nije nešto što ovlašćenom licu treba “lično”, nego je predmet zahtjeva koji je upućen instituciji. U prethodne dvije godine ta situacija se promijenila, i kako je obim zahtjeva prilično veliki, službenici razumiju da je to zakonska obaveza i razumiju proces odlučivanja po SPI. Dodatan problem je i činjenica da postupanje po zahtjevima podrazumijeva da službenici organizacionih jedinica koji su u posjedu konkretne informacije moraju da, pored redovnih radnih obaveza, nađu prostora za rad na predmetima.

INT16: „Opet moram pomenuti da iako imamo veliki broj zahtjeva za SPI, kolege i dalje ne razumiju značaj i važnost ovih zahtjeva. U sistemima kao što je naš, bilo bi dobro imati osobu/službenika za SPI u svakoj organizacionoj jedinici.“

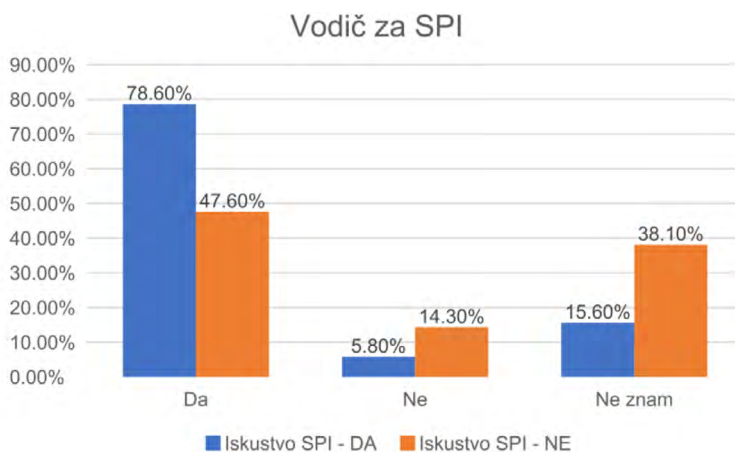
INT7: „...ali jednostavno širom Crne Gore su naše organizacione jedinice od kojih tražimo informacije, pa se taj rok od 15 dana pokazao kratak.“

Podaci do kojih smo došli u anketnom istraživanju među državnim službenicima dodatno ilustruju problem saradnje između ovlašćenih lica za obradu zahtjeva za slobodan pristup informacijama i kolega koje su u drugim organizacionim jedinicama i posjeduju tražene informacije. Na primjer, ukoliko pogledamo distribuciju odgovora na pitanje u kojoj mjeri je ispitanik upoznat sa zakonskom regulativom kojom se reguliše oblast slobodnog pristupa informacijama, uočićemo značajne razlike. Gotovo 33,3% ispitanika koji nijesu imali iskustva u obradi zahtjeva (izradi rješenja ili dostavljanju informacija) nijesu uopšte ili su slabo upoznati sa zakonodavnim okvirom, u poređenju sa 1,9% ispitanika koji imaju iskustvo rada u zahtjevima za SPI (Grafik 6). Takođe, razlike su značajne i na drugom polu odgovora, gdje tek 71% onih koji nemaju iskustva u radu na SPI izjavljuju da su u potpunosti upoznati sa zakonodavnim okvirom naspam 59.7%.



Grafik 5: U kojoj mjeri ste upoznati sa zakonodavnim okvirom u oblasti SPI u zavisnosti od iskustva u radu na obradi zahtjeva

Dodatno, u pogledu jedne od osnovnih obaveza svakog organa vlasti prema Zakonu o slobodnom pristupu informacija, da objavljuje i ažurira Vodič za slobodan pristup informacijama svakih šest mjeseci, zabrinjavajući je podatak da 15.6% ispitanika koji imaju iskustva u radu na zahtjevima za slobodan pristup informacijama ne zna da li organ vlasti u kojem su zaposleni ima objavljen i dostupan Vodič. Ovaj procenat još je veći kod onih koji nijesu imali iskustva u ovoj oblasti (38.10%) (Grafik 6). Tokom pripreme za sprovođenje istraživanja, CeMI tim je sproveo desk-istraživanje i pregled veb prezentacija odabranih organa kada smo primijetili da svi odabrani organi vlasti imaju objavljen Vodič na svojim sajtovima, ali da su ti vodiči veoma rijetko ažurirani u skladu sa Zakonskom obavezom na svakih šest mjeseci, što može predstavljati otežavajuću okolnost pogotovu za korisnika koji prvi put pokušava da iskoristi svoje pravo na slobodan pristup informacijama.



Grafik 6: Da li je Vodič javno dostupan u zavisnosti od iskustva rada na zahtjevima za SPI

Poslednji od izazova u okviru ove teme odnosi se na zakonski rok za rješavanje po zahtjevima za SPI. Prema podacima iz anketnog istraživanja sa državnim službenicima 24% smatra da je ovaj rok u maloj mjeri, ili nije dovoljan za donošenje rješenja (Grafik 7).

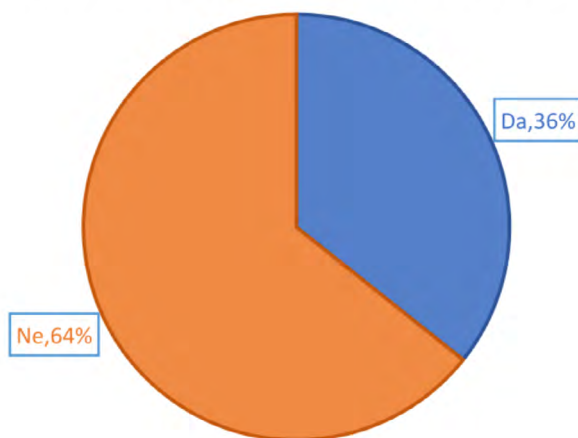


Grafik 7: U kojoj mjeri je zakonski rok za donošenje rješenja dovoljan?

Dodatni izazov u radu predstavlja i **način čuvanja dokumentacije** u posjedu organa vlasti. U većini slučajeva, arhiva je rijetko digitalizovana, pogotovu ukoliko se radi o dokumentima starijim od desetak godina. Ova činjenica prvo stvara problem u samom pronalasku traženih informacija a kasnije i u obradi samih dokumenata. Prema riječima naših sagovornika:

INT3: „Mislim da je zastarjelost spisa najveći problem, zato što nam ogromnu količinu vremena oduzima pretraživanje upisnika, sabiranje, traženje pojedinačnih podataka (...). Jer CIS sadrži samo osnovne podatke, pogotovo kada imate jedan dugi vremenski period jer se dešava da se traže podaci po 10 godina unazad za određeni period, i naš šef (...) pisarnice nema drugog izbora nego da sjedne i da pregleda pojedinačno sve upisnike za svaku godinu, na šta se gubi ogromna količina vremena.“

Dostavljanje kroz Espi sistem



Grafik 8: Korišćenje eSPI sistem AZLP-a

INT2: „Dodatno, dokumentacija nije digitalizovana, što značajno usporava proces nalaženja traženih informacija. Digitalizacija bi značajno unaprijedila proces... Na samom kraju mogao bi se razviti neki sistem praćenja zahtjeva, kako se ne bi dešavalo da podneseni zahtjevi ostanu “zatureni”“

Međutim, važno je istaći da i u situaciji kada je dio procesnih radnji digitalizovan, jako mali dio službenika koristi digitalne opcije. Tek 36% ispitanika među državnim službenicima izjavilo je da koristi eSPI sistem za dostavljanje rješenja AZLP-u (Grafik 8). Ovaj nalaz govori u prilog argumentu da digitalizovanje procesa samo po sebi nije dovoljno, već mora postojati sistem koji će obezbijediti i njegovo isključivo korišćenje.

Poseban izazov u radu je *tretman ličnih podataka (ili tajnih podataka), ili generalno određivanja i procjene šta je informacija od javnog interesa*. U tom smislu, dio sagovornika smatra da odgovornost za procjenu da li je nešto informacija od javnog značaja ili ne, ne može biti predmet odlučivanja pojedinačnog službenika. Dodatno, i u situaciji kada postoji jasna smjernica kako postupati sa određenim tipom podataka, sa izuzetkom jednog organa vlasti koji posjeduje softversko rješenje, zaštita ličnih, tajnih podataka, poreske ili poslovne tajne radi se „ručno“ markerima ili korektorima što je posebno problematično u situacijama kada se radi o obimnoj dokumentaciji koja je tražena zahtjevom za SPI. U prilog nalazima kvalitativnog istraživanja možemo istaći jedan od opštih komentara iz anketnog istraživanja ispitanika 39 kako se „mora naći način da se onemogućuje rukovodioci da u skladu sa svojim poimanjem zahtjeva naloži licu koje postupuje po zahtjevima kako da postupi“.

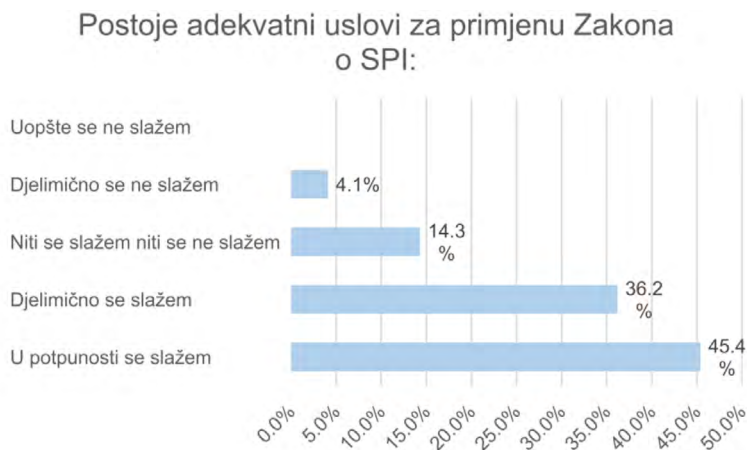
INT11: „Obrađivanje tih podataka je veoma specifično, lični podaci su nešto što je jako specifično. Smatram da osoba treba da bude obučena za to.“

INT12: „Generalno mislim da ljudi imaju dosta problema sa zaštitom podataka o ličnosti i sa zloupotrebom prava na pristup informacijama.“

INT5: „Nama je problem što smo jedino mi odgovorni za sve, što imamo test štetnosti gdje se može neka informacija objaviti da je od javnog interesa, međutim to ne možemo ja i ona, to treba na višem nivou da se odradi, to treba bolje da se normira. Nekako, da li postoji mogućnost u zakonu, jer stvarno ne može jedan službenik da odlučuje o tome i to je neuputno, da jedan službenik procjenjuje da li postoji javni interes. Mislim da bi to trebalo na nivou čitave jedne javne ustanove, predstavnici tih značajnijih organizacionih jedinica, da li će to biti pomoćnici, načelnici ili ko, u nekom kolegijalnom sastavu da donesu takvu odluku. A službenik, to je malo nezahvalno, posebno kad imamo (...)“

INT1: „Tehnički kapaciteti su ograničeni, štampači, skeneri i softverska rješenja su prilično zastarjela, što predstavlja problem kod obimnih zahtjeva.“

Nadovezujući se ne poslednji citat, podaci iz anketnog istraživanja sa državnim službenicima ukazuju da se tek 45.4% ispitanika u potpunosti slaže sa tvrdnjom da u okviru njihove institucije postoje adekvatni uslovi za primjenu Zakona o SPI, 36.2% ispitanika se djelimično slaže, 14.3% niti se slaže niti se ne slaže sa ovom tvrdnjom, i 4.1% ispitanika se djelimično ne slaže (Grafik 9).



Grafik 9: Percepcija uslova za primjenu Zakona o SPI

Dodatan izazov u radu na zahtjevima za SPI predstavlja i količina informacija koja se potražuje samim zahtjevima:

INT11: „Sve zavisi od toga šta se traži predmetnim zahtjevom. Neki predmetni zahtjevi su dosta komplikovani i taj rok koji nam je za sada zakon predvidio od 15 dana je baš kratak za te pojedine zahtjeve, npr. imamo kopije svih putnih naloga od 2015. godine do danas i to je za (...zaposlenog...) nenormalna dokumentacija, neka dokumentacija ima i po 1000 strana.“

2. Druga tematska cjelina odnosi se na **zloupotrebe** prava na slobodan pristup informacijama, koja iz prespektive organa vlasti dolazi prvenstveno od strane **korisnika** prava. Važno je naglasiti da nijesu svi sagovornici iskusili zloupotrebe od strane korisnika prava, uprkos tome, možemo govoriti o zloupotrebama kao generalnom problemu u ovoj oblasti. U ovom dijelu identifikovana su tri glavna mehanizma zloupotreba prava:

- a. podnošenje velikog broja sličnih zahtjeva
- b. neplaćanje troškova za pristup informacijama
- c. zatrpavanje institucija sa ciljem naplate sudskih troškova.

Primarni način zloupotrebe prava od strane korisnika je podnošenje velikog broja zahtjeva za SPI, slične sadržine u kratkom vremenskom periodu, ili uoči praznika:

INT1: „Najčešći vid zloupotrebe je traženje velikog broja sličnih informacija pojedinačnim zahtjevima.“

INT2: „Ponekad mi u isti dan stigne pet sličnih zahtjeva od istog tražioca, koji su mogli da budu jedan zahtjev. To od mene zahtijeva postupanje i donošenje rješenja u pet postupaka, nepotrebno opterećuje administraciju, a može biti jedan zahtjev. Dodatno, dešavalo se da ogroman broj zahtjeva bude upućen 31. decembra kako bismo namjerno bili dovedeni u situaciju da prekršimo zakon jer ne možemo odgovoriti u propisanom roku.“

Naši sagovornici mišljenja su da je razlog iza ovakvog načina podnošenja zahtjeva namjera ne da se dobije pristup traženim informacijama, već da se onesposobi rad organa vlasti kako ne bi mogao da odgovori u zakonom propisanom roku, nakon čega podnosilac stiže pravo da kroz postupak pred Upravnim sudom naplati određena potraživanja. Crnogorska javnost i ranije je bila upoznata sa ovom praksom, čiji je motiv prije svega lukrativne prirode, kroz slučaj advokata Dejana Klikovca, protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak pred Advokatskom komorom Crne Gore zbog podnošenja 2.206 žalbi AZLP-u tokom tri mjeseca 2022. godine u trenutku kada Savjet AZLP-a nije mogao donositi odluke zbog nepotpunog članstva. Međutim, slučaj je okončan na način što je disciplinski tužilac odustao od optužnice.⁹ Podjetićemo da smo u jednom od prethodnih poglavlja ove studije naveli podatak da su tokom 2023. godine prvi put po broju podnesenih zahtjeva za SPI prednjačila fizička lica, i to dominantno advokat Klikovac kao punomoćnik Emine Mraković (1917 zahtjeva).

INT8: „Ali gdje se tačno vidi da je u pitanju samo zarada bez ikakvog cilja, dio neki između stranke i advokata konkretno, mi ćemo tako da uradimo – sad se nas dvoje dogovorimo, ti ćeš da uradiš to, nas dvoje ćemo da podijelimo troškove i super meni, super tebi, i da se smanje pod broj jedan troškovi.“

INT11: „Ništa od toga nije bitno koliko zloupotreba koju koriste podnosioci zahtjeva, advokati i slično. „Napucati“ organ sa što više zahtjeva da se onemogući proces rada, da se sabotira, a onda po tim zahtjevima podnositi žalbe Agenciji, koja ima mislim 6 službenika, gdje možda 3 postupaju po žalbama.“

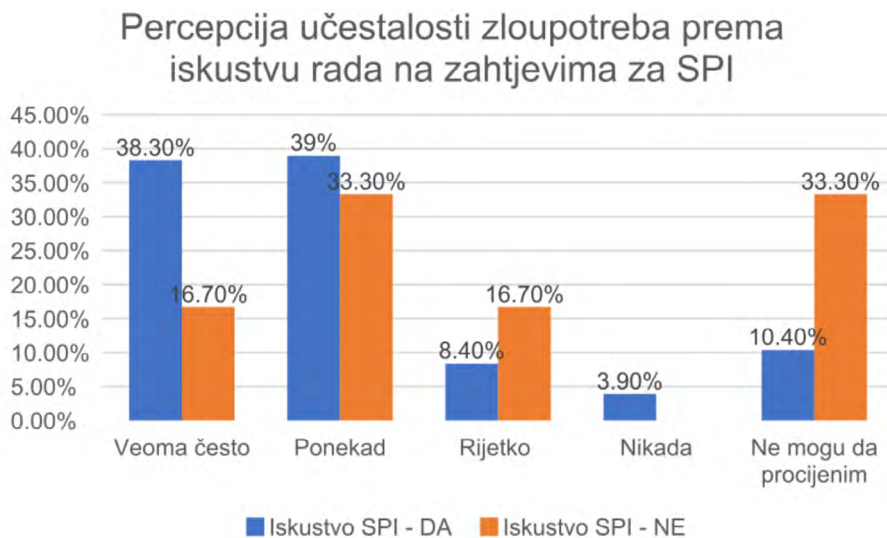
INT12: „Slično se dešavalo i nama, a i mimo toga postoje ozbiljne zloupotrebe prava na pristup informacijama, ne mislim da ću da kažem išta novo jer o tome se govori javno i u medijima, i od strane agencije i Upravnog suda, jer bukvalno imamo NVO koji zapravo prave čepove u radu naših institucija sa vrlo jasnim ciljem, koji nema veze sa pravom na slobodan pristup informacijama i zaštitom tog prava, već vrlo jedan lukrativni cilj i to svima pravi probleme.“

⁹ Više informacija dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/638169/tuzilac-odustao-advokata-nece-goniti>

INT13: „NVO traži da zakaže raspravu, ono što je paradoksalno je da na tim raspravama nema nikakve rasprave, zatim sve se svodi na rečenicu “da li ostajete pri navodima iz tužbe” – “da, da, ostajemo” – i to je to. Zakazuju se rasprave vrlo otvoreno i samo iz jednog razloga – da se dođe do tih troškova postupka koji nisu mali, sad su 400 ili 500 eura, nisam sigurna.”

INT14: „Zbog nepostupanja kako prvostepenog, tako i drugostepenog organa, koji su zatrpani velikim brojem predmeta, postupa se sa namjerom da se po zahtjevu za SPI ne može postupiti u propisanom roku od 15 dana. Nakon toga podnose se tužbe Upravnom sudu isključivo kako bi se naplatili od prvostepenog organa.”

Ovaj problem, identifikovan je i u anketnom istraživanju sa državnim službenicima. Na pitanje o percepciji učestalosti zloupotreba od strane korisnika prava na SPI, 33.7% ispitanika izjasnilo se da su zloupotrebe veoma česte, dok je 37.8% izjavilo da se one ponekad dešavaju. Ovi procenti značajno se razlikuju ukoliko uzmemo u obzir iskustvo ispitanika u radu na zahtjevima za SPI, gdje oni sa iskustvom u radu imaju snažniju percepciju učestalosti zloupotreba (Grafik 10).



Grafik 10: Percepcija učestalosti zloupotreba od strane korisnika prava na SPI

Međutim iako su se obveznici dominantno fokusirali na zloupotrebe od strane korisnika prava na SPI, izuzetno je važno uzeti u obzir i potencijal za zloupotrebu procesa od strane obveznika. S tim u vezi, važno je kreirati sistem u kojem obveznici neće biti u mogućnosti da se izvlače na tehikalije u situacijama kada su bili dužni da dostave podatke korisniku prava, a sam zahtjev je predat kako bi se zaista pristupilo određenim informacijama. U prilog tom stavu, nalazi iz anketnog istraživanja sa građanima govore o sveukupnoj percepciji u društvu prema kojem postoji problem u radu državnih organa u Crnoj Gori. Naime, 69.7% ispitanika smatra da neefikasnost i sporo rješavanje po zahtjevima predstavlja problem u radu javne uprave, a među onima koji nijesu podnosili zahtjev za SPI 20% je izjavilo da je glavni razlog činjenica da državni organi odugovlače sa pravovremenim dostavljanjem informacija.

INT15: „S druge strane, moramo biti oprezni prilikom razmatranja zloupotreba, i ne možemo to pitanje posmatrati generalno. Moramo biti oprezni kako ne bismo dali prostora organima vlasti da zloupotrijebe institut i ograniče pristup u situaciji kada su bili dužni da dozvole pristup informaciji. Tu se mora naći balans, kako neko ne bi zloupotrebjavao pravo i suštinski ne radio svoj posao.“

Dodatni mehanizam zloupotreba odnosi se na situaciju u kojoj podnosilac zahtjeva treba da plati novčanu nadoknadu kako bi pristupio traženim informacijama. U ovom dijelu ne postoji zakonska obaveza za podnosioca da troškove uplati, niti postoji ograničenje u pogledu vremenskog perioda kada bi ta uplata trebalo da bude izvršena. Iz tog razloga, obveznici su u situaciji da moraju da čuvaju dokumentaciju na neodređeno vrijeme, obzirom da podnosilac zahtjeva ima pravo da dokumentaciju preuzme u roku od 5 dana od uplate troškova, a zbog ranije istaknutog problema čuvanja dokumentacije upitno je da li bi se nakon isteka određenog vremenskog perioda mogla ponovo sakupiti. U okviru ovog mehanizma zloupotreba, dešavaju se i situacije da korisnici prava nakon uvida u troškovnik odustanu od zahtjeva da bi naknadno identičan zahtjev podnijela osoba sa invaliditetom koja je oslobođena plaćanja troškova.

INT5: „...ja imam tu sve, to godinama stoji, ali nema nikakvog roka. To mi je uvijek bilo zanimljivo, nema nikakvog roka i mi moramo da čuvamo te informacije. On može posle pet godina da donese uplatnicu i ja to čuvam. Meni je to puno nekakvih čuda tu koje tu godinama stoje, samo mi pune kancelariju, niti mogu da ih bacim, niti znam đe ću s njima, oni se vjerovatno nikad neće javiti više, ali ja ne znam, i onda to ponovo da štitim i da tražim od kolega. To je onda nemoguće u istom tom obimu posle pet godina dobiti od organizacionih jedinica i jeste problem.“

INT11: „S tim da zakon dozvoljava strankama da te troškove uplate u bilo kom vremenskom periodu i nebitno je da li će oni platiti troškove za 5, 50 dana ili 5 godina. Oni onog momenta kad uplate troškove ponovo pokreću postupak, znači opet imaju pravo da dobiju tu dokumentaciju. Tako da je nama ta dokumentacija spremna, ona je obrađena, jer meni, ako stranka uplati troškove, ja ne mogu za 5 dana 1000 i po stranica da obradim, da zaštitim podatke, jer u roku od 5 dana od uplate troškova sam dužna da im dostavim dokumentaciju. Ne mogu da stignem za 5 dana da obradim dokumentaciju, da je iskopiram i pošaljem.“

INT16: „U pogledu zloupotreba, traži nam se jako obimna dokumentacija, mi je pripremimo, odštampamo, i donesemo troškovnik u skladu sa uredbom, a stranka nakon toga odustane.“

INT6: „I tu ima jedna zloupotreba, ako dozvoljavate, od strane NVO. Dakle, NVO nađe nekoga ko je lice sa invaliditetom i ovlasti ga da u njeno ime nama pošalje zahtjev za slobodan pristup informacijama gdje nam se traži hiljade stranica da bi se izbjegli troškovi. Ja bih sada, ako postoji mogućnost, zamolio NVO da traže ono što ih konkretno interesuje, ali tražiti hiljade stranica nema smisla, mi smo onda zarobljeni mjesec dana, što nam otežava posao.“

3. Treća tematska cjelina vezana je za pravne nejasnoće i praznine u zakonodavnom okviru koji reguliše oblast prava na slobodan pristup informacijama. S tim u vezi naši sagovornici su identifikovali probleme u pogledu:

nedovoljno preciznog određenja pojma informacije, i informacije od javnog značaja nepreciznog određenja šta konkretno podrazumijeva sačinjavanje nove informacije.

Prvi i opšti problem vezan je za pravnu nejasnoću u vezi s određenjem pojma informacija i informacija od javnog značaja, koji je prema riječima nekih od naših sagovornika, previše proizvoljan i neprecizan pogotovo u dijelu stepenovanja podataka nekom oznakom tajnosti. Ova proizvoljnost otvara prostor za zloupotrebe od strane organa vlasti. Iz tog razloga, postoji potreba za jasnijim normiranjem informacija od javnog značaja, ali i poslovnih tajni, kako bi se smanjio prostor za zloupotrebe. Utisak je iz intervjuja da je ovaj problem izražen posebno u organima vlasti koji za osnovu svog djelovanja imaju lex specialis, čije su norme na neki način u koliziji sa opštim Zakonom o SPI.

INT2: „Nije najjasnije što se podrazumijeva pod informacijom, to nije zakonski riješeno na zadovoljavajući način. Sve se može tražiti, nije ograničeno i ponekad se bespotrebno mora postupati po zahtjevima za koje je jasno da

informacije ne mogu biti dostavljene. Detaljnije se mora odrediti šta ne bi trebalo da bude predmet zahtjeva za SPI.“

INT16: *„Mora se preciznije normirati šta je podatak od javnog značaja. (...) Ono što je važno u kontekstu rada ove institucije je da je previše proizvoljnosti i slobode u stepenovanju podataka nekom oznakom tajnosti. To se definitivno mora bolje normirati, jer je to onda zloupotreba od strane organa vlasti.“*

INT17: *„Neophodno je detaljnije normiranje informacija od javnog značaja, kao i neprihvatanje činjenice da ne postoji poslovna tajna. Poslovna tajna mora biti preciznija.“*

Najveću konfuziju u primjeni Zakona proizvodi pojam sačinjavanja nove informacije. Sagovornici ističu da je najveći problem trenutnog zakonodavnog okvira nejasnoća oko definisanja "sačinjavanja nove informacije", posebno kada je informacija raspoređena u više dokumenata. Službenici koji rade na obradi zahtjeva za SPI se često suočavaju sa dilemom da li su dužni da izdvoje i objedinjuju informacije iz različitih izvora.

INT1: *„Najveći problem sadašnjeg zakonodavnog okvira je tretiranje odredbe koja se odnosi na "sačinjavanje nove informacije". Često su u situaciji kada dostavljanje informacije podrazumijeva integraciju nekoliko dokumenata i izvlačenje pojedinačnih dijelova zatražene informacije iz više izvora, a ona ne postoji kao integrisana. Dakle, to tehnički znači da se nova informacija sačinjava, ali je instrukcija AZLP-a da se to ne može tretirati kao sačinjavanje nove informacije. Ako je institucija u posjedu informacije, bez obzira na to je li integrisana u jedan "dokument", mora se obezbijediti uvid u tu informaciju. Takvo tumačenje je kontradiktorno i otvara prostor za nedoumice u postupku obrade pojedinačnih zahtjeva.“*

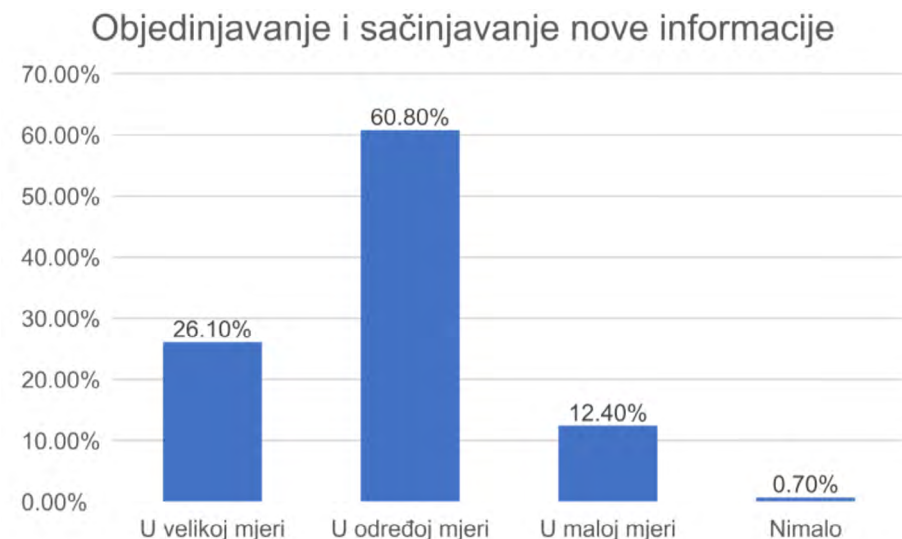
INT7: *„Drugi problem nastupa u samom tumačenju zakona u smislu do koje mjere se smatra da smo mi dužni da dostavljamo informacije koje posjedujemo u gotovom obliku, a od kad počinje sačinjavanje nove informacije, pa bi bilo dobro da se u nekom budućem zakonskom rješenju riješi ta situacija u smislu šta se podrazumijeva pod tim da imamo informaciju u gotovom obliku, a šta da moramo informaciju sačiniti, a da se ne smatra da je nova informacija.“*

INT7: *„Da li je sačinjavanje nove informacije kada ljudi u CIS-u rade po dva dana da bi mi je dostavili, recimo, u Excelu ili u Wordu, ili kada se radi o podacima koji se tiču (...) To je veliki postupak za mali broj dana za obradu takvih podataka. Tu je velika dilema da li mi to treba uopšte da radimo ili možemo da*

se pozovemo na član 29 da nemamo informaciju u gotovom obliku, ili takve zahtjeve prosljediti na nadležnost (... drugom organu...).“

INT2: „Kada ne posjedujem informaciju, nemam jasan zakonski osnov “neposjedovanje informacije”, već je to pravno nejasno. Još jedna nejasnoća je što podrazumijeva sačinjavanje nove informacije – je li to informacija koja je sadržana u više dokumenata ili ne? Jedna osoba ne može ostaviti ostale radne obaveze kako bi iz 10 različitih dokumenata danima objedinjavala informacije koje su tražene.“

U anketnom istraživanju sa državnim službenicima, ističe se percepcija ispitanika u pogledu sadržaja zahtjeva za SPI i u kojoj mjeri zahtijevaju od službenika dodatan rad na objedinjavanju i sačinjavanju nove informacije. Tek je 13.1% ispitanika suštinski izjavilo da su zatražene informacije dostupne bez dodatnog rada na objedinjavanju ili sačinjavanju nove informacije, dok 60.8% ispitanika smatra da se ovo dešava u određenoj mjeri, i 26.10% da se dešava u velikoj mjeri (Grafik 11).



Grafik 11: Zahtjevi za SPI podrazumijevaju dodatan rad na objedinjavanju ili sačinjavanju nove informacije

Dodatno, jednom dijelu sagovornika je nejasan pojam ponovne upotrebe informacija:

INT4: „Ali je pitanje ponovne upotrebe informacija problematično, neodređeno i samo proizvodi probleme. Potrebno ga je u potpunosti izbrišati u novom zakonu.“

4. Četvrta tematska cjelina odnosi se na postupanje AZLP-a kao drugostepenog organa u ovom procesu. Sagovornici ističu da su odluke AZLP-a često nepotpune, da ne obezbjeđuju dovoljno instrukcija za postupanje, kao i da se previše često mijenja stav AZLP-a o istoj pravnoj stvari¹⁰ što dodatno otežava rad prvostepenih organa i stvara pravnu nesigurnost. Međutim, i pored navedenih tumačenja, dio sagovornika je izričit u stavu da su neformalne konsultacije sa kolegama iz AZLP-a primarni kanal kroz koji rješavaju probleme u primjeni Zakona o SPI.

INT3: „Zadnja koja je poništena bila je da se izreka odluke ne slaže sa razlozima koji su navedeni u obrazloženju. Čak ne ni nalog u kom pravcu da se postupi, nego čisto da se izreka i obrazloženje moraju slagati.“

INT4: „I protiv naših rješenja u kojima se pozivamo na službenu tajnu se ulažu žalbe koje su uglavnom odbijane, ali u posljednje vrijeme dolazi do promjene stava u AZLP-u. Nekada se žalba prihvati, a nekada odbije, i to nije dobro. Drugostepeni organ mora biti konzistentan i mora razumjeti da je nama lex specialis osnova za rad.“

INT16: „Ako imamo neku nedoumicu, zvanični stav AZLP-a nam nije često od pomoći. Prvi problem je da često ne odlučuju meritorno. Drugi, dešava se da donesu dva različita rješenja o istoj pravnoj stvari. Koje je onda dobro?“

INT17: „Dodatno, AZLP ne odlučuje ažurno po žalbama, često zaboravimo i o čemu/kojem predmetu se zapravo radi.“

Na samom kraju, pomenuli bismo i predlog jednog od sagovornika da AZLP izradi smjernice za postupanje za prvostepene organe vlasti, kojima bi se pokrile sve oblasti oko kojih postoji pravna nesigurnost.

INT12: „...promjena izradom smjernica za prvostepene organe vlasti.“

5. Peta tematska cjelina odnosi se na viđenje načina na koji se identifikovani problemi u primjeni Zakona o SPI mogu riješiti. U trećoj tematskoj cjelini iznijeli smo pregled ključnih mehanizama zloupotreba od strane korisnika, koji su podrazumijevali podnošenje velikog broja sličnih zahtjeva i zatrpavanje organa sa ciljem naplate novčanih nadoknada. U kontekstu podnošenja velikog broja

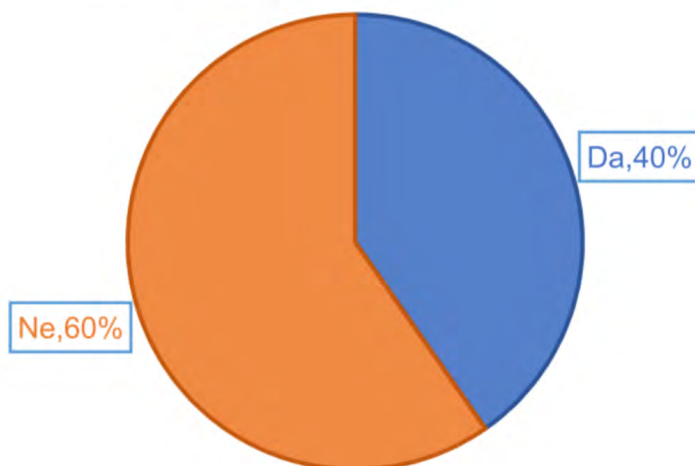
¹⁰ Ovaj problem identifikovan je i u radu Upravnog suda, posebno u dijelu primjene normi ZUP-a pri spajanju predmeta i rješenja. *INT11: „Jeste, zato što smo mi za neke predmete išli na spajanje zahtjeva, pozivali se na ZUP i spajali predmete, međutim, isti taj sud je donio odluku da nema spajanja predmeta. To znači da sudovi manje-više mijenjaju praksu.“*

sličnih zahtjeva, izdvojili smo jedno od mišljenja naših sagovornika prema kojem je neophodno kontinuirano sprovoditi edukaciju o mogućnosti spajanja, i pravnim situacijama u kojima se spajanje može izvršiti.

INT15: „Dalje, potrebno je obučiti službenike u kojim situacijama i kako je moguće donijeti rješenje o spajanju da to bude po ZUP-u, iako bi službenik samostalno trebalo da može da prepozna kada mu je po ZUP-u omogućeno da izvrši spajanje.“

U anketnom istraživanju sa državnim službenicima, jedna od dominantnih preporuka ispitanika u opštim komentarima je nužnost organizovanja obuka, kako za ovlašćena lica, tako i za druge službenike koji učestvuju u cijelom procesu obrade i dostavljanja informacija. Kako bismo ilustrovali ovaj problem (?) tek je nekih 40% ispitanika koji imaju iskustva radana zahtjevima za slobodan pristup informacijama izjavilo da je prošlo kroz neku vrstu formalne obuke u ovoj oblasti (Grafik 12).

Obuka o primjeni zakona



Grafik 12: Da li ste prošli kroz formalnu obuku o primjeni Zakona o SPI - ispitanici sa iskustvom rada na zahtjevima

S druge strane, u cilju smanjenja zloupotreba koje rezultiraju naplatom novčanih nadoknada, sagovornici predlažu normiranje i uvođenje zakonske odredbe koja bi dala mogućnost odbacivanja zahtjeva koji predstavlja očiglednu zloupotrebu, ili prvostepenom ili drugostepenom organu.

INT3: „Iskreno, najbolji način jeste uvesti zakonsku odredbu kojom se omogućava odbacivanje zahtjeva koji predstavljaju očiglednu zloupotrebu.“

INT11: „Pod 1. trebalo bi produžiti rok, pod 2. treba uvesti institut zloupotrebe u novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Kako će se podvesti institut to je nekako na ljudima koji pišu zakone, norme, da li će pojedinačnim normama u dijelu ograničenja pristupa informacijama to da ograniče ili će postojati institut zloupotrebe gdje drugostepeni organ procjenjuje da postoji zloupotreba.“

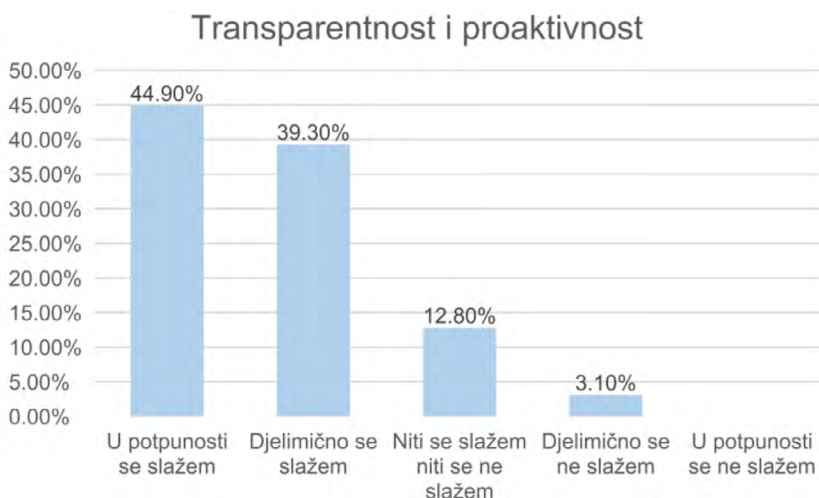
Dio naših sagovornika je istakao osjetnu promjenu i smanjenje broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama nakon uvođenja procedura (npr. načina izvještavanja o finansijama) koje su obezbijedile proaktivno objavljivanje informacija na sajtu organa vlasti. U tom smislu **transparentnost i proaktivno objavljivanje informacija** predstavlja mehanizam rasterećenja u postupanju organa vlasti po zahtjevima za SPI i jedno od potencijalnih rješenja probleme implementacije prava na SPI.

INT6: „Ja vjerujem da je smanjen broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama zbog te transparentnosti. Tu postoje svi podaci koliko je novca potrošeno, i sad ne mogu da kažem koliko je bilo ranije, ali od 2018. godine se krenulo sa takvim izvještavanjem o realizaciji aktivnosti gdje mora da se navode sredstva koja su utrošena i iz kojih sredstava, i to automatski smanjuje broj zahtjeva.“

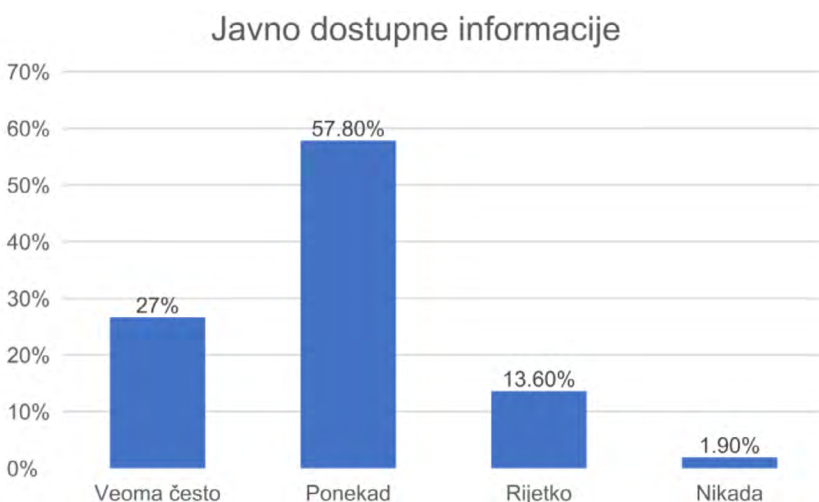
INT12: „...2014. 2015. drastičnog pada koji je definitivno više od pola zahtjeva manje u odnosu na dvije godine jer gledamo to iz ugla transparentnosti jer znate već koliko se trudimo u tom dijelu, sve što može i mnogo više od onog što propisuje zakon i prije nego što je važeći zakon stupio na snagu 2013. postojala je i dalje postoji shvatanje da bukvalno sve što iole može da bude interesantno javnosti, a ne mora biti propisano da mora biti na sajtu, se obavljuje, tako da to je definitivno urodilo plodom.“

INT10: „Proaktivno objavljivanje informacija, pogotovo u slučaju javnih nabavki, je jedan od načina, i trebalo bi promijeniti način donošenja obavještenja u slučaju da je informacija javno dostupna, kako bi se smanjio procesni postupak u tom dijelu.“

Sa druge strane, podaci iz anketnog istraživanja sa državnim službenicima govore u prilog percepcije ispitanika da je proaktivnost i transparentnost u njihovoj instituciji na zadovoljavajućem nivou (44.9% u potpunosti se slažem, 39.3% djelimično se slažem, Grafik 11) dok je 27% ispitanika stava da im se kroz zahtjeve za SPI veoma često traže informacije koje su javno dostupne (Grafik 14).



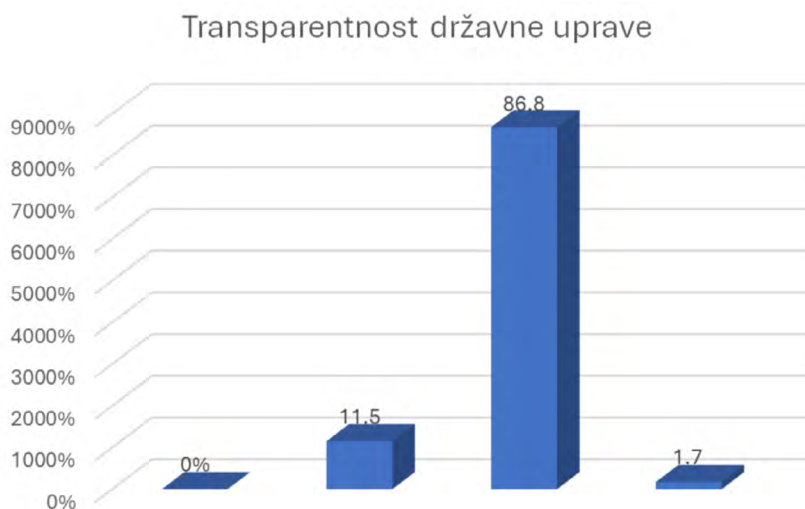
Grafik 13: Postoji dovoljno transparentnosti u radu i proaktivnom objavljivanju informacija u mojoj instituciji



Grafik 14: Kroz zahtjev za SPI traže se javno dostupne informacije

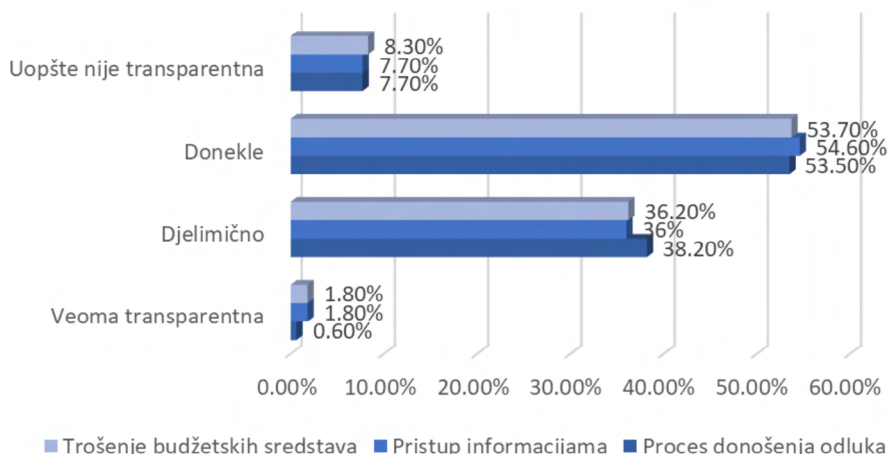
Podaci iz anketnog istraživanja sa građanima pokazuju potpuno drugačiju percepciju transparentnosti rada državnih organa u Crnoj Gori. Na pitanje da generalno procijene nivo transparentnosti državne uprave odgovori se dominantno grupišu na negativnoj strani skale, a tek 11.5% ispitanika je stava da je državna uprava djelimično transparentna, 86.8% da je donekle transparentna, dok je 1.7% stava da uopšte nije transparentna. Interesan je nalaz da niko od ispitanika nije odabrao opciju "veoma transparentna" (Grafik 15). Percepcija transparentnosti je značajno bolja ukoliko se uzmu u obzir specifični procesi poput donošenja odluka, pristupa informacijama ili trošenja budžetskih sredstava. Pozitivnu percepciju transparentnosti (veoma i djelimično) u pogledu procesa donošenja odluka ima

38.8% ispitanika, pristupa informacijama 38%, i trošenja budžetskih sredstava 38% (Grafik 16). Ovi podaci sugerišu da su građani skloni da identifikuju pozitivne pomake u transparentnosti u pojedinim oblastima, uprkos činjenici da je njihov opšti utisak da državna upravna nije dovoljno transparentna i otvorena.



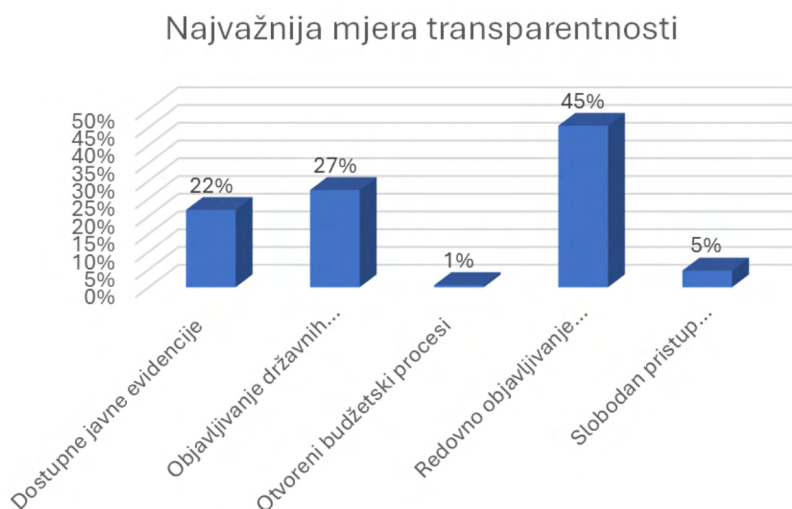
Grafik 15: Uopšteno govoreći, kako biste ocijenili transparentnost državne uprave u Crnoj Gori?

Transparentnost državne uprave u pogledu:



Grafik 16: Transparentnost državne uprave u odabranim procesima

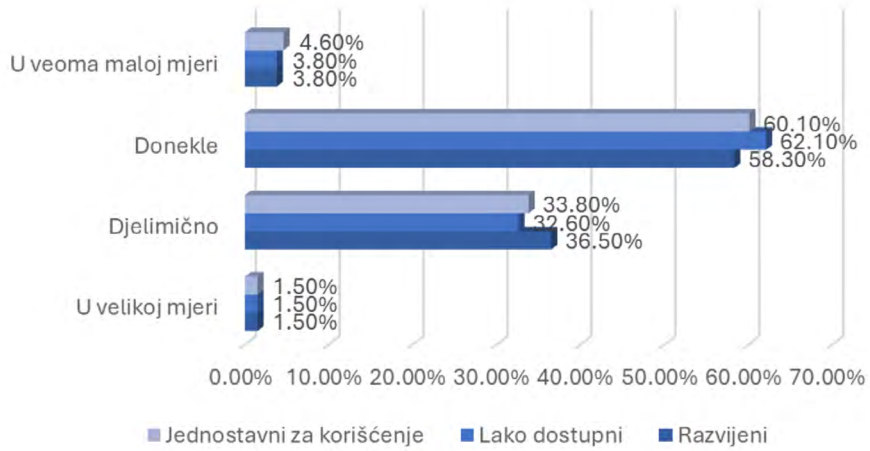
U pogledu procjene važnosti različitih mjera transparentnosti u radu Vlade, građani smatraju da je redovno objavljivanje finansijskih izvještaja najvažnija mjera (45%), slijedi objavljivanje državnih ugovora i javnih nabavki (27%), zatim dostupne javne evidencije, dok je slobodan pristup informacijama odabralo 4.7% građana (Grafik 15). Interesantan je nalaz da je među ispitanicima koji stalno koriste internet, kao najvažniju mjeru transparentnosti slobodan pristup informacijama odabralo 35.8%. Podatak da je najveći procenat ispitanika odabrao redovno objavljivanje finansijskih izvještaja za najvažniji mehanizam transparentnosti nije iznenađujući, pogotovo ukoliko uzmemo u obzir predmete zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Naime, sagovornici iz organa vlasti (s manjim varijacijama u odnosu na prirodu posla samog organa) ističu da se putem zahtjeva za SPI dominantno traže informacije finansijske prirode bilo da su to platne liste, razni vidovi finansijskih izvještaja, ili ugovori o djelu koji sadrže informacije o finansijskoj nadoknadi.



Grafik 17: Koju od sljedećih mjera transparentnosti rada Vlade smatrate najvažnijom?

Kada je u pitanju interakcija građana sa državnom upravom, prvi nalaz koji smo izdvojili je informacija da 90.1% ispitanika povremeno koristi sajtove državnih organa kako bi se informisali o njihovom radu, te da 97.6% smatra da su te internet stranice tek donekle ažurne u pogledu prezentacije svih relevantnih informacija. Ovi nalazu sugerišu da postoji potreba za informacijama o radu rogana vlasti ali da ih nije uvijek lako pronaći. Tome svjedoče i deteljniji odgovori na pitanje da procijene elektronske servise javne uprave, gdje je da su djelimično ili u velikoj mjeri jednostavni za korišćenje ocijenilo 35.3% ispitanika, da su lako dostupni 34.1%, dok je 38% ocijenilo da su razvijeni (Grafik 18).

Elektronski servisi javne uprave su:

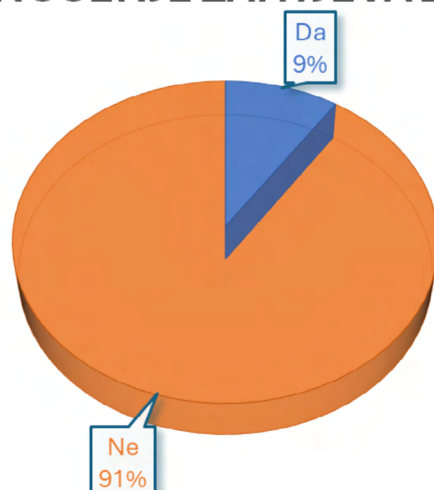


Grafik 18: Ocjene elektronskih servisa javne uprave u Crnoj Gori

DOPUNSKI NALAZI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA SA GRAĐANIMA

U pogledu opšte informisanosti o pravu na slobodan pristup informacijama, 83% ispitanika je čulo za Zakon o slobodnom pristupu informacijama dok 17% nije. Među ispitanicima koji su izjavili da su čuli za Zakon, njih 91.4% je djelimično upoznato sa mehanizmima i procedurama za podnošenje zahtjeva za SPI. Dodatni ohrabrujući podatak je da je 9.5% ispitanika nekada tražilo informacije u posjedu organa vlasti podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama (Grafik 19). U pogledu korišćenja ovog prava među građanima, značajne su razlike u pogledu regiona. Od ispitanika koji žive u centralnoj regiji 17.4% je nekada podnijelo zahtjev za SPI, dok su ti procenti u južnoj i sjevernoj regiji značajno manji – 2.9% i 1.3%. Takođe svi ispitanici su izjavili da su im je na zahtjev odgovoreno, i da je odgovor stigao u zakonski predviđenom roku.

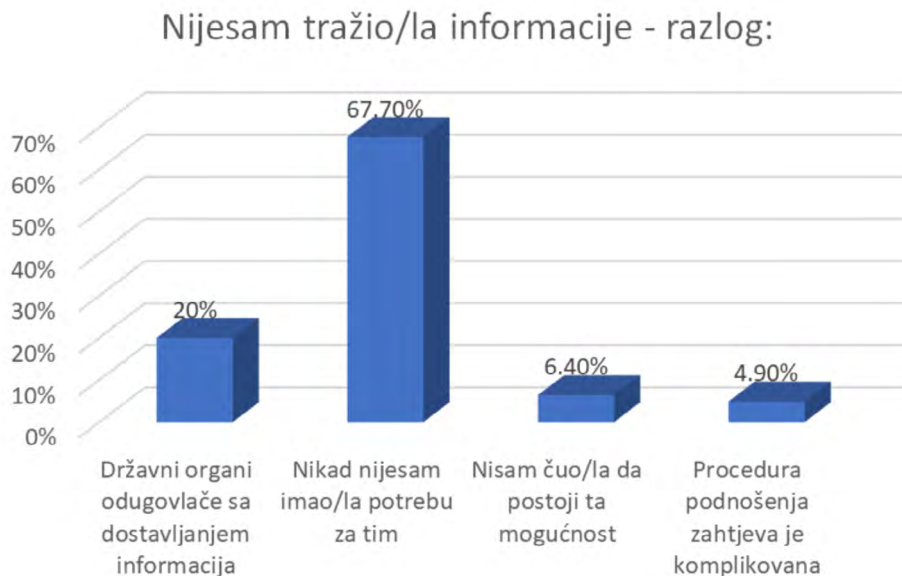
PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA SPI



Grafik 19: Da li ste nekada tražili informacije koje se nalaze u posjedu državnih organa posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama?

S druge strane, među ispitanicima koji nikada nijesu podnijeli zahtjev za slobodan pristup informacijama podaci pokazuju da je najveći broj ispitanika (67.7%) naveo da nije imao potrebu da koristi institut slobodnog pristupa informacijama, što ukazuje na to da se ovaj pravni mehanizam možda ne percipira kao značajan u svakodnevnom životu ili radu građana, 20% smatra da državni organi odugov-

lače sa dostavljanjem informacija. U značajno manjoj mjeri, 6,4% nije ni znalo da postoji mogućnost podnošenja zahtjeva, dok 4,5% smatra da je procedura suviše komplikovana (Grafik 20).



Grafik 20: Ukoliko nijeste tražili informacije koje su u posjedu državnih organa posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, molim Vas navedite zbog čega je to tako?

PREGLED I KLJUČNI NALAZI

Analitički dio studije pokazao je neophodnost unapređenja cjelokupnog sistema implementacije prava na slobodan pristup informacijama. U ovom dijelu izdvojili smo ključne nalaze iz tri istraživanja.

1. Tehnički kapaciteti i način čuvanja dokumentacije (ne digitalizovane arhive) u značajnoj mjeri ograničavaju efikasnost službenika koji postupaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama i u fazi prikupljanja i u fazi pripreme dokumentacije za dostavljanje tražiocima.
2. Trenutni zakonodavni okvir otvara prostor za zloupotrebe od strane korisnika i obveznika Zakona o slobodnom pristupu informacijama, bez jasne sankcije ili prekršajne odgovornosti.
3. Uprkos višedecenijskoj implemetaciji zakonodavnog okvira, postoji značajna konfuzija u organima vlasti o zakonitosti postupanja ovlašćenih lica u situacijama kada tražene informacije podrazumijevaju tumačenje informacije od javnog značaja, te obuhvataju lične podatke, poslovne ili poreske tajne, podatke označene nekom oznakom tajnost, ili zahtijevaju dodatan rad na objedinjavanju dokumentacije ili sačinjavanju nove informacije.
4. Promjene pravnih tumačenja od strane AZLP-a ili Upravnog suda unose dodatnu nesigurnost kod prvostepenih organa o zakonitosti postupanja u rješavanju po zahtjevima.
5. Raste procenat građana koji su koristili institut slobodnog pristupa informacijama. Njih 9.5% je tražilo informacije u posjedu državnih organa podnošenjem zahtjeva za SPI, a velika većina podnosilaca živi u centralnoj regiji.

PREPORUKE

Opšte preporuke u oblasti slobodnog pristupa informacijama:

1. Sistematizovati praksu AZLP-a u formi formalnih Smjernica za rješavanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama koja bi služila kao službeni vodič za postupanje prvostepenim organima.
2. Ograničiti prostor za finansijsku zloupotrebu prava na slobodan pristup informacijama. Odrediti mogućnost Upravnom sudu da ne dodijeli troškove postupka u situaciji kada se utvrdi očigledna namjera za zloupotrebu prava. Dodatno, potrebno je inicirati dijalog o modifikovanju advokatskih tarifa u oblasti slobodnog pristupa informacijama.
3. Organi vlasti moraju povećati transparentnost i proaktivno objavljivati informacije od javnog interesa što bi doprinijelo rasterećenju na svim nivoima, od prvostepenih organa do Upravnog suda.
4. Digitalizovati javnu upravu. Digitalizacija čuvanja i obrade podataka bi omogućila lakšu i bržu razmjenu informacija unutar organa vlasti i smanjila administrativne prepreke.
5. Neophodno je određivanje jasnog pravnog stava o istoj pravnoj stvari, u situaciji kada je AZLP donio dva suprotna rješenja.
6. Izmijeniti zakonodavni okvir kako bi se propisale kaznene odredbe za korisnike prava na slobodan pristup informacijama u situaciji kada postoji očigledna zloupotreba ovog prava. U ovom procesu neophodno je voditi računa o tome da se normiranje zloupotreba od strane korisnika ne otvori prostor za zanemarivanje svojih zakonskih obaveza od strane obveznika zakona.
7. Dopuniti zakonodavni okvir individualizovanjem prekršajne odgovornosti u organima vlasti u situacijama kada zbog neažurnosti i neprofesionalnosti službenika dođe do ćutanja administracije.
8. Neophodno je unaprijediti pravni okvir, kako bi se jasno i decidno normirao postupak spajanja sličnih predmeta.

Specifične preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira:

1. Član 16 Zakona bi trebalo doraditi u pravcu u kojem je predložena izmjena poslednjim Predlogom izmjena i dopuna zakona koji je dostavljen Skupštini Crne Gore u decembru 2023. godine. Međutim, izmjene sadržane u tom predlogu moraju biti preciznije definisane. Pozdravljamo propisivanje obaveze organa vlasti da obrazloži na koji način bi pristup informaciji ozbiljno uticao na

interes iz Člana 14, jer se ne smije ostaviti prostor za zloupotrebu ograničenje pristupa informaciji po osnovu Člana 14 Nacrta zakona. Međutim, mora se pronaći jasnije nomotehničko rješenje kako se samim obrazloženjem propisanim Članom 16 ne bi narušila prvobitna svrha ograničenja pristupa, i da se obrazloženjem ne otkriva više informacija nego što bi pristupom informacijama bilo omogućeno.

2. Potrebna je dodatna dopuna kaznenih odredbi Zakona. Kaznene odredbe treba individualizovati da se odnose na lica koja postupaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama unutar organa vlasti, i proširiti na veći broj situacija a ne samo na povrede Člana 47 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
3. U novi Nacrt zakona trebalo bi inkorporirati neke od predviđenih izmjena iz Predloga zakona o izmjenama i dopunama kojima se u Članu 30, stav 5, propisuje da organi vlasti nijesu o obavezi da donose rješenje ukoliko je zahtjevu potrebno u potpunosti udovoljiti, ali ovu izmjenu ne bi trebalo ograničavati samo na zahtjeve dostavljene elektronskim putem. Zakon je neophodno dupuniti novim članom kojim bi se u situaciji kada je omogućen pristup informaciji a nije sačinjeno rješenje, podnosiocu zahtjeva pružila mogućnost da traži dopunu ili ispravku informacije ukoliko smatra da nije u potpunosti istinita ili u skladu sa prvobitnim zahtjevom.
4. U situaciji kada dostavljanje informacije zahtjeva uplatu troškova od strane podnosioca zahtjeva, trebalo bi dopuniti Član 33 Zakona propisivanjem razumnog roka za uplatu troškova, npr. 10 dana od dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva.
5. Propisati obavezu organima vlasti da redovno, jednom u šest mjeseci, obavještavaju Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama o ovlašćenom licu za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama kako bi vodila ažurirani registar ne samo organa vlasti već i ovlašćenih lica u tim organima. U skladu sa ovom preporukom, dopuniti Član 39 Zakona koji propisuje nadležnosti AZLP-a na način da propisuje dodatnu nadležnost AZLP-a "Vodi registar ovlašćenih lica u organima vlasti."
6. U trenutni nacrt zakona trebalo bi ugraditi mehanizam sankcionisanja zloupotreba od strane korisnika prava na slobodan pristup informacijama. Prvi model podrazumijevao bi da se organima vlasti ostavi prostor da procijene da li se zahtjevima za slobodan pristup informacijama očigledno zloupotrebljava pravo na slobodan pristup informacijama, bez intencije da se tražena informacija zaista i dobije. Taj model mogao bi biti prenesen iz hrvatskog zakonodavstva (Zakon o pravu na pristup informacijama, Član 26, stav 2, alineja 6) koji propisuje da organi vlasti mogu da procijene da li se očigledno zloupotrebljava pravo na slobodan pristup informacijama, putem jednog ili više funkcionalnih zahtjeva, posebno učestalim podnošenjem zahtjeva za dostavu

istih ili sličnih informacija. U slučaju djelimičnog ili potpunog usvajanja ovog modela, neophodno je propisati i prekršajnu odgovornost za organe vlasti i ovlašćena lica koja postupaju po zahtjevima, ukoliko se u upravnom sporu dokaze korišćenje ovih odredbi kako bi se neosnovano i na nezakonit način donijelo rješenje o odbijanju pristupa traženim informacijama. Drugi model podrazumijevao bi propisivanje kaznenih odredbi za podnosiocje zahtjeva za protiv kojih bi prvostepenom organu trebalo omogućiti pokretanje upravnog spora, a za koje se na Upravnom sudu dokaže da su zloupotrijebili pravo na slobodan pristup informacijama.

