

OD SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA DO OTVORENIH INSTITUCIJA



Britanska ambasada
Podgorica

Publikacija je nastala u okviru projekta „Od slobodnog pristupa informacijama do otvorenih institucija“ koji je podržalo Ministarstvo spoljnih poslova Velike Britanije posredstvom Britanske ambasade Podgorica.

Navođenje i korišćenje materijala i informacija iz ovog izvještaja u neprofitnim publikacijama ili sredstvima javnog informisanja, a u svrhu informisanja građana, kao i korišćenje za druge nekomercijalne svrhe, dozvoljeno je, uz obavezno navođenje izvora i vlasnika autorskog prava.

Korišćenje materijala u bilo koje druge svrhe nije dopušteno bez prethodnog odobrenja vlasnika autorskog prava (Centar za demokratsku tranziciju – CDT).

CDT ne odgovara za naknadna tumačenja informacija objavljenih u ovom izvještaju.



IZDAVAČ

Centar za demokratsku tranziciju (CDT)
Vladike Danila 28 81000 Podgorica, Montenegro

Tel: +382 20 207 070, 207 071

Tel/fax: +382 20 207 072

E-mail: cdtmn@t-com.me www.cdtmn.org

≡ ZA IZDAVAČA

Dragan Koprivica

≡ PUBLIKACIJU PRIPREMILI

Dr Bojan Spaić
Đorđije Brkuljan

≡ PREPRESS I GRAFIČKI DIZAJN

Damir Dautović

SADRŽAJ

≡	SISTEMSKA ANALIZA ZAKONSKOG TEKSTA.....	4
≡	KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONA SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA.....	6
	Aktivne i pasivne obaveze državnih organa.....	7
	Nadležnosti Agencije/Povjerenika/Poverenika.....	8
	Ograničenja slobodnom pristupu informacijama.....	9
	Prekršajne kazne za nepoštovanje zakona.....	10
	Postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama po ZOSPI.....	11
	Kratak pregled proaktivnih obaveza državnih organa u zakonima o slobodnom pristupu informacijama u regionu.....	12
	Kosovo.....	12
	Makedonija.....	13
	Slovenija.....	14
	Bosna i Hercegovina.....	15
	Zaključak komparativne analize.....	16
	Uočeni nomotehnički propusti.....	17
	Aktivne obaveze državnih organa i aktivne obaveze Agencije.....	17
≡	MONITORING PRIMJENE PROAKTIVNOG PRISTUPA.....	18
	Metodologija monitoringa.....	18
	Rezultati monitoringa.....	20
	Septembar – novembar 2014. godine.....	20
	Mart – april 2015. godine.....	23
	Septembar – novembar 2015. godine.....	25
≡	ZAKLJUČCI.....	28
≡	PREPORUKE.....	28

Proklamovani ciljevi crnogorskog ZOSPI jesu: transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnost i jednakost (čl. 2). Transparentnost u radu organa javne vlasti je zakonom ustanovljena zbog podsticanja efikasnosti, djelotvornosti, odgovornosti i afirmacije integriteta i legitimnosti organa vlasti (čl. 4). Bez obzira na principe (ciljeve) koji su tekstem ZOSPI proklamovani, osnovni cilj svakog Zakona o slobodnom pristupu informacijama jeste djelotvorna kontrola aparata javne vlasti od strane građana i civilnog sektora. Analiza ZOSPI koja slijedi će tekst Zakona cijeliti u prvom redu s obzirom na taj osnovni cilj.

Tekst ZOSPI obrazloženje koje je Vlada dostavila parlamentu uz prijedlog zakona ne naglašavaju u dovoljnoj mjeri da je riječ o zakonu koji ima za osnov normu člana 51 Ustava Crne Gore kojim je ustanovljeno pravo na pristup informacijama i kojim su ustanovljena ograničenja ovog prava.² Naprotiv, u samom zakonu se insistira na pravu javnosti da zna, a ne na subjektivnom pravu koje podrazumjeva pravo da se zahtjeva slobodan pristup informacijama, kao i pravo da se podigne tužba u slučaju nepoštovanja tog prava.

Kao jedan od razloga za donošenje novog zakona u ovoj oblasti se u obrazloženju Vlade navode neophodnost "jedinstvene institucionalne zaštite po žalbama na prvostepena rješenja i inspekcijskog nadzora." Udijelu koji se tiče Izvještaja Agencije će biti pokazano da je u pogledu inspekcijskog nadzora veoma malo učinjeno od trenutka donošenja zakona, što zahvaljujući ne poštovanju zakonskih obaveza od strane nadležnih inspekcija, što zahvaljujući kadrovskoj neopremljenosti Agencije.

Međunarodni dokumenti koji se u vezi sa zakonom pominju u obrazloženju Vlade Crne Gore prilikom podnošenja zakona na Skupštinsku proceduru su:

- *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (član 19)*³
- *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (član 19)*⁴
- *Evropska konvencija o ljudskim pravima (član 10)*⁵
- *Preporuka Komiteta ministara o pristupu službenim dokumentima rec(2002)2 od 21 februara 2002.*⁶
- *Preporuka br. R(2000)13 Odbora ministara članicama o evropskoj politici o dostupnosti arhivske građe*⁷

Upadljivo je da u obrazloženju nije pomenuta Uredba 1049/2001 Evropskog parlamenta i Vijeća od 30. maja 2001. o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta Evrope

1 Stupanjem na snagu ZOSPI, 9.08.2012 (SL, br. 44/12) prestao je da važi ZOSPI od 15.11.2005. (SL, br. 68/05) koji je po ocjenama ranijih CDT izvještaja bio neuspješan u povećanju transparentnosti organa vlasti. U ovom izvještaju neće biti riječi o prethodnom ZOSPI.

2 Naglašavanje da je riječ o pravu koje se zakonom precizira je na odgovarajući način urađeno u ZOPPI.

3 "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers." Dostupno na: <http://bit.ly/1e0ELb2>

4 "1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference. 2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice. 3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary: (a) For respect of the rights or reputations of others; (b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals." Dostupno na: <http://bit.ly/1jz4HwZ>

5 "1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. 2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary." Dostupno na: <http://bit.ly/1foTqOD>.

6 Dostupno na: <http://bit.ly/TU10eY>

7 Dostupno na: <http://bit.ly/1j30wKd>

i Evropske Komisije,⁸ koja je mogla da posluži kao nomotehnički uzor ZOSPI. Nije uzeta u obzir ni Preporuka Direktiva 2003/98/EZ. Evropskog parlamenta i Savjeta Evrope od 17. novembra 2003. o ponovnom korišćenju informacija javnog sektora⁹ koja je uključena u ZOPPI (čl. 2), pa je za očekivati da će zakon u narednom periodu pretrpjeti bar amandmanske promjene.

Član 1 ZOSPI zakona potvrđuje da je riječ o zakonu koji je po svom karakteru sistemski. Sistemski karakter podrazumjeva da je jedna oblast cjelovito regulisana zakonom koji je u pitanju, te da se drugim zakonima ne mogu uskraćivati prava i nametati obaveze u oblasti koja je već regulisana sistemskim zakonom. Članom je predviđeno da se materija slobodnog pristupa informacijama u posjedu organa vlasti može ostvariti i urediti samo ovim zakonom. Drugim se zakonom u principu ne može ograničiti ili urediti procedura ostvarivanja prava na pristup informacijama.¹⁰ Agencija u izvještaju navodi da je neprepoznavanje sistemskog karaktera zakona bio jedan od problema u radu u toku prošle godine, s obzirom na to da su državni organi odbijali zahtjeve pozivajući se na druge zakone.¹¹ Domet sistemskog karaktera zakona je ograničen činjenicom da Ustavni sud ne cijeni usklađenost zakona sa drugim zakonom, te je u principu moguće donošenje zakona koji umanjuje domet slobodnog pristupa informacijama bez odgovarajuće sankcije za akt u okviru pravnog sistema Crne Gore. Sistemski karakter zakona potvrđuje i član 7 u kojem se naglašava da se pristup informacijama “može ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom”.

Teret dokazivanja da informaciju ne treba ustupiti jeste na državnom organu. Od lica koja traže pristup informacijama se ne traži argumentacija u prilog zahtjevu. U obrazloženju predlagača zakona se izričito navodi da je u ZOSPI “promovisan primat principa slobodnog pristupa informacijama u odnosu na moguća ograničenja, jer se sva ograničenja pristupa informacijama moraju predvidjeti u formi izuzetaka sa jasno prepoznatljivim kriterijumima u pogledu sadržaja i proporcionalnosti štetnoguticaja”. Rješenje je od posebnog značaja za građane koji zahtjevaju pristup informacijama s obzirom na to da je državni organ obavezan da dostavi traženu informaciju bez obzira na motive, informisanost, status lica koje zahtjev podnosi i bez obzira na kvalitet i formu zahtjeva. Jasno postavljena pravna pretpostavka opravdanosti zahtjeva je značajna prednost ZOSPI u odnosu na neke od zakona u regionu. ZSPIJZ nomotehnički složeno utvrđuje pretpostavku opravdanosti zahtjeva formulacijom iz člana 4: “Smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno.” S obzirom na pravo na slobodan pristup informacijama koje je predviđeno Ustavom Crne Gore, ustanovljena je pravna pretpostavka da je javnost uvijek zainteresovana za informaciju, te da lice koje informaciju traži ne mora dokazati zainteresovanost bilo koje vrste. Pretpostavka je potvrđena i članom 3 ZOSPI: “Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija.”

Jedan od istaknutih kvaliteta koje ZOSPI ima (u odnosu na ZSPIJZ) jeste normiranje aktivnih (ZOSPI i predlagač ih nazivaju “proaktivnim”) obaveza državnih organa u pogledu objavljivanja informacija. Proaktivne obaveze državnih organa su istovremeno i oblast na kojoj se najviše može uraditi u smislu primjene ZOSPI, ali i oblast u kojoj će biti potrebne izmjene i dopune ZOSPI s obzirom na činjenicu da državni organi u dosadašnjoj praksi nijesu pokazali visok stepen spremnosti da proaktivno

8 Dostupna na strani: <http://bit.ly/1dJwyTs>

9 Dostupna na strani: <http://bit.ly/1o7B6at>

10 Nota bene, to ne znači da drugi zakoni ne mogu precizirati način utvrđivanja tajnosti podataka, ili način čuvanja podataka o ličnosti. To znači da drugim zakonom ne mogu biti uskraćena prava i uvedene obaveze u suprotnosti s ZOSPI.

11 Sve govori u prilog tome da su aktivne obaveze Agencije usko postavljene, i da bi ih trebalo proširiti i na obuku državnih organa i ovlašćenih lica u pogledu primjene ZOSPI.

učine informacije dostupnim. To će se svakako promijeniti nakon određenog broja prekršajnih prijava protiv državnih organa i odgovornih lica, zasnovanih, dakako, na odredbama ZOSPI. Sam prekršajni postupak je u Crnoj Gori regulisan Zakonom o prekršajima (SL, br. 1/2011, 6/2011 i 39/2011) koji u članu 111 kao ovlašćene podnosiocce zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka navodi: ovlašćeni državni organ, oštećenog i okrivljenog. Zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka zbog nepoštovanja proaktivnih obaveza državnih organa u pogledu ZOSPI može pokrenuti isključivo Agencija (član 39 ZOSPI), dok zahtjeve za pokretanje postupka zbog neispunjavanja obaveza može pokrenuti oštećeno lice pod uslovima koji su predviđeni Zakonom o prekršajima. U drugom dijelu izvještaja se razmatra odsustvo prekršajnih prijava od strane Agencije.

ZOSPI je u sistemskom pogledu u vezi s ZOZPL kao i sa ZTP, naročito s obzirom na činjenicu da ova dva zakona propisuju ograničenja prava na slobodan pristup informacijama. U članu 14 ZOSPI predviđa da je izuzetak od slobodnog pristupa informacijama “zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podata kao ličnosti” kao i podataka u oblastima: “bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike CrneGore, u skladu sa propisima kojima se uređuje taj nostpodataka, označenistepenomtajnosti”.

Na osnovu ZOSPI iz 2005. godine koji je novim ZOSPI stavljen van snage, Vlada Crne Gore je donjela Uredbu o naknadi troškova u postupku za pristup informacijama (SL, br. 02/07 od 29.10.2007) koja je još uvijek na snazi. Troškovi postupka su sada uređeni članom 33 ZOSPI, pa je nomotehnički ova uredba zastarjela u tom smislu da se navodi da je donijeta na osnovu zakona ZOSPI iz 2005. Sa stanovišta predviđenih troškova Uredba još uvijek važi.

KOMPARATIVNA ANALIZA ZAKONA SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

6

Komparativna analiza obuhvata ZOSPI, ZOPPI i ZSPIJZ. Hrvatska¹² je uzeta kao primjer zemlje koja je nedavno dopunila ZOPPI (28. februara 2013) kako bi ga uskladila sa propisima Evropske unije u ovoj oblasti, a Srbija je uzeta kao primjer zemlje koja je radila na normativnom okviru i praksi slobodnog pristupa informacijama, ali koja je proces pregovora s Evropskom unijom počela nakon Crne Gore. Odredbe zakona u tabelama su nekada date u originalu, nekada su preformulisane da bi bile jasnije, a nekada su u potpunosti zamjenjene kraćim izrazom.

ZOSPI predviđa najširi krug lica koja su u obavezi da obezbjede slobodan pristup informacijama na zahtjev građana. Krug obavezanih lica je širi i od kruga lica koji je predviđen u ZOPPI s obzirom na to su nedvosmisleno obuhvaćena i pravna lica koja se većinski finansiraju iz državnih sredstava, dok u hrvatskom zakonu to nije slučaj. Krug je, dakako, širi i od kruga obavezanih lica na osnovu ZPIJZ zbog toga što se naglašava obaveza lica koja vrše javna ovlašćenja.

Dobro rješenje ZSPIJZ jeste što kao posebnu kategoriju organizacija i njihovih predstavnika koji imaju pravo na Slobodan pristup informacijama ZSPIJZ navodi javna glasila. U članu 40 se predviđa čak i obaveza naknade štete javnom glasilu, u slučaju da mu državni organ neopravdano uskrati pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja: “Organ vlasti odgovara za štetu nastalu time što javno glasilo nije moglo da objavi informaciju pošto mu je neopravdano uskratio ili ograničio prava na pristup informacijama od javnog značaja iz člana 5. ovog zakona, odnosno time što je novinar ili javno glasilo stavljen u bolji polotžaj suprotno odredbi člana 7. ovog Zakona.”

Uprkos mogućnostima preciziranja zakonskih odredbi u pogledu pojedinih subjekata koji potpuniye od ostalih ostvaruju pravo javnosti da zna (poglavito – javna glasila), nomotehnički i sadržinski je u ovom pogledu najuspješniji ZOSPI.

12 Analiza je vršena kada je u Hrvatskoj još uvijek važio Zakon o pravu na pristup informacijama iz 2013. godine.

AKTIVNE I PASIVNE OBAVEZE DRŽAVNIH ORGANA

Najširi krug aktivnih obaveza državnih organa u smislu zakona o slobodnom pristupu informacijama je predviđen u ZOPPI. S obzirom na postupak u vezi sa zahtjevima za slobodan pristup informacijama, najsvrsishodnije bi bilo kada bi državni organi objavljivali proaktivno informacije na internet stranicama. Šanse da se to ostvari će se svakako povećati s procesuiranjem prekršajnih prijava protiv državnih organa zbog nepoštovanja obaveza iz ZOSPI. Jedna od korisnih stvari koja je primjećena u prošlogodišnjem CDT izvještaju jeste standardizacija internet stranica državnih organa u pogledu osnovnih sastavnih djelova. Takvo postupanje bi olakšalo dostupnost informacija, ali bi i služilo kao pravilo kojeg bi se državni organi morali držati prilikom izrade strane (slična praksa postoji u Velikoj Britaniji).

U ranijim izvještajima CDT-a (2013) je primjećeno da hrvatski zakon traži i određni kvalitet internet stranica (laka pretražljivost), a da to u Crnoj Gori nije slučaj. Agencija je u ovom smislu imala mogućnost da posluži kao primjer državnim organima (nije, doduše, imala zakonsku obavezu da to učini), ali tu mogućnost nije iskoristila.¹³ ZOPPI takođe sadrži i ideju da je državni organ odgovoran za aktivno obzbeđivanje što većeg broja informacija u vezi sa svojim radom na internet stranama državnog organa.

Rokovi za dostavljanje koje ZOSPI propisuje za ispunjavanje obaveza od strane državnih organa su odgovarajući (15 dana je rok za ispunjavanje aktivne obaveze objavljivanja novih informacija) i onemogućavaju odugovlačenje postupka od strane državnog organa.¹⁴ U Srbiji je državni organ po zakonu (čl. 43) obavezan da dostavi izvještaj o ispunjavanju obaveza iz ZSPIJZ Povereniku. ZSPIJZ predviđa i to da će informator biti standardizovan od strane Poverenika (čl. 40). Sačinjavanje Vodiča za pristup informacijama je po ZOSPI obaveza svakog državnog organa ponaosob, što predstavlja traćenje energije i vremena, s obzirom na jasne koristi od standardizacije informatora. Nije jasno zašto su objavljivanje i izrada Vodiča za pristup informacijama u Crnoj Gori u potpunosti povjerene državnom organu. Svrshodnije je obavezu izrade šablona vodiča povjeriti Agenciji (u Srbiji je subjekat te obaveze Poverenik, čl. 37 ZSPIJZ), a propisati da je državni organ u obavezi da vodič objavi na internet stranicama i da primjerak vodiča, uz naknadu troškova štampe, ustupi zainteresovanim licima (čl. 39 ZSPIJZ: "Državni organ će zainteresovanim licu, bez naknade, omogućiti uvid u informator, odnosno dati mu primjerak informatora, uz naknadu nužnih troškova").

Ključna prednost ZOPPI se sastoji u propisivanju obaveze državnom organu da imenuje osobu koja će biti nadležna (a time i odgovorna) za obavljanje poslova u vezi sa slobodnim pristupom informacijama. ZOSPI propisuje takvu obavezu, ali je ne reguliše detaljnije, uprkos tome što predviđa individualne kazne za lica koja su odgovorna u okviru državnog organa. Uprkos tome što je predviđeno imenovanje lica u državnom organu, odgovorno lice je uvijek starješina državnog organa, jer je imenovano lice nadležno isključivo za rješavanje zahtjeva. Rješenje u pitanju je loše i treba ga mijenjati, jer njime nije riješen problem komunikacije državnog organa s javnošću i s Agencijom. I ZSPIJZ i ZOPPI, naime, detaljno propisuju obaveze lica koje je u državnom organu imenovano za obavljanje poslova u vezi sa slobodnim pristupom informacijama, što u ZOSPI nije slučaj. ZSPIJZ garantuje i položaj lica koje je odgovorno za davanje informacija, a propisuje i naknadu štete od strane državnog organa ukoliko se to lice neopravdano pozove na odgovornost. Sud autora ovog izvještaja jeste da je ovaj propust ZOSPI u određenoj mjeri doveo do zanemarivanja obaveza organa vlasti da pruže maksimalnu pomoć licima koja zahtjevaju slobodan pristup informacijama, te je to jedan od uzroka da Agencija u godišnjem Izvještaju zaključi da do informacija o radu državnih organa u Crnoj Gori još uvijek "nije lako doći".

13 Napomene o internet stranicama Agencije su date u drugom dijelu ovog Izvještaja.

14 Uprkos tome što su rokovi za postupanje državnih organa adekvatni, oni su duži nego u prethodnom ZOSPI. Rokovi za produženje donošenja rješenja od strane državnog organa je pak skraćen.

ZOPPI i ZSPIJZ predviđaju i obavezu državnih organa da sačine godišnji izvještaj o radu i da taj izvještaj u odgovarajućem roku podnesu Povjereniku/ Povereniku. ZOSPI ne poznaje takvu obavezu državnih organa (izuzev u pogledu objavljivanja informacija na internet stranama državnog organa), pa izgleda da su kako sa stanovišta obaveza državnih organa, tako i sa stanovišta obaveza Agencije (kao što će se u nastavku vidjeti), zakonska rješenja težila što manjem opterećenju nadležnih tijela. S obzirom na izvještaj Agencije u kojem se u nekoliko navrata govori o problemima sa kadrovskom osposobljenošću državnih organa za omogućavanje slobodnog pristupa informacijama, ta rješenja su razumljiva. Poseban problem koji se navodi i u izvještaju Agencije jeste taj što državni organi dostavljaju agenciji informacije u štampanom obliku (strana 11 izvještaja Agencije), što u značajnoj mjeri otežava unošenje informacija u informatičku bazu o kojoj se stara agencija. Izgleda da se elektronsko dostavljanje mora normirati izričito prilikom narednih izmjena zakona, uprkost tome što se na osnovu ZOSPI obaveza državnih organa da informacije objave u elektronskom obliku, obaveza dostavljanja Agenciji takođe u elektronskom obliku praktično podrazumjeva.

S obzirom na široki krug propisanih aktivnih obaveza, na obavezu imenovanja lica koje je zaduženo za slobodan pristup informacijama, kao i na kvalitete koji se od prezentacije informacija zakonski traže, ZOPPI ima najbolja rješenja koja mogu služiti za primjer prilikom eventualnih izmjena i dopuna ZOSPI.

Pasivne obaveze državnog organa su ujednačene u upoređenim zakonima, s napomenom da realizacija ZOSPI može zavisiti i od toga što nijesu jasno određene obaveze lica koje se u okviru državnog organa bavi slobodnim pristupom informacijama. ZOSPI ne poznaje ni neka ograničenja koja propisuje ZSPIJZ. Kvalitetna su rješenja po kojima državni organ ima obavezu da uputi podnosioca zahtjeva i o informacijama koje su javno dostupne, a do kojih lice po pretpostavci nije došlo. Pasivna obaveza o kojoj je riječ može u principu navesti državni organ da što više informacija aktivno objavi na internet stranama, kako bi smanjio broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Podrazumjeva se da se kontrolna uloga Agencije mora osnažiti da bi do toga došlo, prije svega posredstvom korišćenja nadležnosti za podnošenje zahtjeva za pokretanjem prekršajnog postupka.

Od posebnog je značaja obaveza državnog organa da informaciju konvertuje iz analogne u elektronsku formu i da omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji u onom obliku u kojem on želi ukoliko je to objektivno moguće. Teško je povjerovati da državni organi ispunjavaju pomenute obaveze prema podnosiocima zahtjeva, ako analogna dokumenta na zahtjev Agencije ne dostavljaju u elektronskoj formi.

NADLEŽNOSTI AGENCIJE/POVJERENIKA/POVERENIKA

Položaj Agencije nije detaljno regulisan u ZOSPI, niti ima odredbe koja naglašava da će se na položaj Agencije shodno primjenjivati odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti Crne Gore kojim je izbor i sastav Agencije detaljnije regulisan (Službeni list Crne Gore, broj 79/2008 od 23.12.2008). ZOZPL predviđa da će se direktor Agencije birati na 4 godine (čl. 49 – čl. 64 regulišu izbor i sastav Agencije).

Za razliku od ZOSPI položaj Povjerenika/ Poverenika je detaljno regulisan u ZOPPI i ZSPIJZ, a odredbama ovih zakona se ustanovljavaju instrumenti za faktičku nezavisnost organa koji je nadležan u drugom stepenu (u Srbiji se Poverenik bira na period od 7, a u Hrvatskoj na period od 5 godina). Rješenje u ZOSPI je djelimično posledica toga što se slobodan pristup informacijama povjerava Agenciji, koja je ustanovljena prije svega radi zaštite podataka o ličnosti. Izvještaj koji je Agencija podnijela Skupštini Crne Gore navodi probleme u konsultisanju dijela Agencije koji bi trebalo da se bavi dostupnošću podataka, a istovremeno tvrdi da je odredba, kojom se istom organu povjeravaju oba posla, odgovarajuća.

Karakteristično je i to da ZOSPI ne propisuje obaveze agencije u odnosu prema javnosti, dok ZOPPI i ZSPIJZ izričito predviđaju da je dužnost Povjerenika/ Poverenika obavještanje javnosti o razvoju događaja u ovoj oblasti. Drugim riječima, po ZOSPI je aktivna uloga u činjenju informacija dostupnim rezervisana za državne organe, dok Agencija nema aktivne obaveze već je cjelokupna njena djelatnost dostupna samo na zahtjev zainteresovanih lica. Posebno je primjetno i odsustvo nadležnosti Agencije u pogledu informisanja i obuke službenika u državnim organima za primjenu ZOSPI.

ZOSPI pak naglašava da je Agencija nadležna da vrši inspekcijski nadzor u podledu primjene nekih odredaba zakona. Nije jasno da li Agencija ima službenike koji se bave isključivo inspekcijskim nadzorom. Za poštovanje ostalih odredaba ZOSPI Agencija je u skladu s nadležnostima pokušavala da angažuje državne inspekcijske organe (Inspekciju za kancelarijsko poslovanje) koji su u potpunosti odbijali saradnju (strana 77 izvještaja Agencije).

ZOPPI i ZSPIJZ su u pogledu nadležnosti, mandata, garancije nezavisnosti i neophodne detaljnosti regulisanja položaja tijela koje se stara o slobodnom pristupu informacijama ispred ZOSPI, te se mogu smatrati kao primjeri dobre prakse.

OGRANIČENJA SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

ZOSPI, za razliku od ZSPIJZ i ZOPPI, predviđa dva instituta kojima se u značajnoj mjeri precizira obaveza državnog organa u vezi s omogućavanjem slobodnog pristupa informacijama. Instituti su međusobno povezani i regulisani su članovima 16 i 17. Prvi institut propisuje obavezu državnog organa da u svakoj situaciji u kojoj namjerava da ograniči pravo na pristup informacijama sprovede test štetnosti.¹⁵ Dodatna podrazumjevana obaveza organa jeste da izvjesti o sprovedenom testu štetnosti u obrazloženju rješenja kojim se odbija zahtjev za pristup informacijama. Prvopomenuta obaveza podrazumjeva da će državni organ cijeniti da li će objavljivanjem informacije izazvati štetne posljedice (ŠP) koje su od većeg značaja u odnosu na interes javnosti da sazna informaciju (IJ). Ako je ŠP>IJ onda državni organ ima mogućnost da uskrati pristup informaciju. U pojedinim situacijama će ipak IJ uvijek biti veće od ŠP. To su situacije koje su regulisane institutom “preovlađujućeg javnog interesa.”¹⁶

Državni organ nema obavezu da sprovede test štetnosti u situaciji u kojoj je je zakonom pretpostavljeno da je interes javnosti da zna ograničen. Interesi koji uvijek imaju prednost u odnosu na interes javnosti da zna jesu: 1) interes “zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti” i 2) interesi “bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti” (čl. 14, tačka 1, al. 1 i 2). U ovim situacijama je, sudeći po nomotecnici ZOSPI, isključen preovlađujući javni interes kao razlog za objavljivanje informacije.¹⁷ U praksi to

15 Test štetnosti (čl. 16 ZOSPI): “Pristup informaciji ograničiće se ukoliko bi objelodanjivanje informacije značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog Zakona, odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog Zakona. Test štetnosti ne vrši se za informacije iz člana 14 tačka 1 al. 1 i 2 ovog Zakona. O zahtjevu za pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti organ vlasti rješava po prethodnoj saglasnosti organa vlasti koji je odredio tajnost podatka. U slučaju iz stava 3 ovog člana organ vlasti koji je odredio tajnost podatka dužan je da, u roku od 10 dana od dana prijema zahtjeva za davanje saglasnosti, organu vlasti koji rješava o zahtjevu za pristup informaciji dostavi odgovarajući akt. Za podatke sadržane u informaciji koja je od druge države ili međunarodne organizacije označena stepenom tajnosti ne vrši se test štetnosti.”

16 Preovlađujući javni interes (čl. 17 ZOSPI): Preovlađujući javni interes za objelodanjivanje informacije ili njenog dijela postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na: 1) korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlašćenja u vršenju javne funkcije; 2) sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudске odluke; 3) nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda; 4) ugrožavanje javne bezbjednosti; 5) ugrožavanje života; 6) ugrožavanje javnog zdravlja; 7) ugrožavanje životne sredine. Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji ili dijelu informacije iz člana 14 ovog zakona kada postoji preovlađujući javni interes za njeno objelodanjivanje.

17 Odnos između preovlađujućeg javnog interesa i nekih razloga za ograničenje slobodnog pristupa informacijama je dvosmisleno riješen u ZOSPI. Zakonska formulacija kaže da će državni organ sprovodeći test štetnosti biti u obavezi da objavi i one informacije u slučaju kojih je ŠP>IJ, ako su ispunjeni uslovi iz člana koji reguliše preovlađujući javni interes. Odmah se zatim navodi da se test

znači da bi javnost mogla biti uskraćena za npr. ugovor sa stranim investitorom ukoliko to zahtjevaju interesi ekonomske politike, čak i u slučaju da je ugovor štetan po, recimo, javnu bezbjednost, zdravlje stanovnika, vladavinu prava i slično. Ograničenje prava na slobodan pristup informacijama je u ovom slučaju apsolutno s obzirom da se od državnog organa ne traži sprovođenje testa štetnosti, te ni uzimanje u obzir preovlađujućeg javnog interesa.

Izričito predviđanje testa štetnosti i pretežnog javnog interesa da je prednost ZOSPI u odnosu na zakone s kojima je ovdje poređen. ZOPPI predviđa institut "test razmjernosti i javnog interesa" (čl. 16; i naglašava da će taj test sprovesti državni organ, što je, s obzirom na izvještaj crnogorske Agencije, vjerovatno potrebno predvidjeti i u ZOSPI), ali kao pretežni zakonom određeni javni interes pominje samo dostupnost informacija o troškovima. U tom je pogledu ZOSPI u nesumnjivoj prednosti u odnosu na zakone s kojima je poređen.

PREKRŠAJNE KAZNE ZA NEPOŠTOVANJE ZAKONA

Donja granica novčane kazne je određena visočije (2500 u odnosu na 500), dok je gornja granica novčane kazne određena niže u ZOPPI u odnosu na ZOSPI (10.000 u odnosu na 20.000). Rješenja u ZOSPI su preuzeta iz Zakona o prekršajima, i tek se u praksi odlučivanja sudova na osnovu ZOSPI može vidjeti da li je neophodno dalje zakonski precizirati prekršajne novčane kazne. S obzirom na nedostatak prekršajnih prijava u prethodnoj godini (po informacijama Agencije) nijesmo u posjedu informacije o praksi sudova u pogledu određivanja visine novčane kazne. Vrijedi primjetiti da ZOPPI ostavlja manji prostor za sudijsku diskreciju, a samim tim i za optužbe da sud favorizuje određene državne organe (kazna od 500 eura se može pojaviti kao simbolična za centralne organe, dok kazna od 20.000 se može pojaviti kao devastirajuća za organ lokalne samouprave).¹⁸

Prekršajni postupak je, pomenuto je ranije, regulisan Zakonom o prekršajima Crne Gore, koji predviđa da se kao ovlašćeni subjekti za pokretanje postupka mogu pojaviti: nadležni državni organ, oštećeni i okrivljeni. Član 112 predviđa i neke dodatne uslove kada oštećeni može podnijeti zahtjev. Neophodno je, naime, da a) nije izdat prekršajni nalog i b) nije podniet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, i da se zahtjev podnosi trideset dana nakon isteka roka za podnošenje zahtjeva od 60 dana (vidi i čl. 153; izuzetak su slučajevi nasilja u porodici). Uzak krug ovlašćenih lica praktično onemogućava da se nedostatak prekršajnih prijava od strane Agencije nadomjesti djelovanjem nedržavnih subjekata koji nijesu direktno uključeni u postupak, pa je u razgovorima s Agencijom uputno insistirati na doslednom poštovanju nadležnosti predviđenih u ZOSPI.

Od posebnog je značaja i to što ZOSPI predviđa mogućnost podnošenja zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka u slučaju neispunjavanja obaveze Agencije, kako u smislu njene funkcije kao drugostepenog organa (ako ne postupi po žalbi ili ako ne postupi u roku), tako i u smislu njene obaveze da podnese izvještaj Skupštini Crne Gore. Prethodno je pomenuto da prijave protiv Agencije mogu podnijeti zainteresovana lica, tj. oštećeni.

Uz odgovarajuću politiku određivanja iznosa kazni od strane sudova, kao i uz povećanje broja prekršajnih prijava, rješenja ZOSPI u pogledu kaznenih odredbi su sasvim odgovarajuća.

štetnosti neće sprovođivati u slučaju podataka o ličnosti i podataka navedenih u trećoj alineji člana 14. To navodi na zaključak da je preovlađujući javni interes neizostavno povezan sa sprovođenjem testa štetnosti, te da ne može postojati ako nema potrebe za obavljanjem testa. Drugim riječima, kao što je navedeno, izuzeci od slobodnog pristupa informacijama iz druge i treće linije člana 14 ZOSPI djeluju apsolutno. Praksa presuđivanja Upravnog suda u vezi s ovim pitanjima može definitivno riješiti pomenute dileme, ali bi bilo svrsishodno da se prilikom izmjena zakona na ovo pitanje obrati posebna pažnja.

18 ZSPIJZ ne predviđa kazne za državni organ već samo za odgovorno lice.

POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA PO ZOSPI19

S obzirom na pretpostavljenu dostupnost javnih informacija koja je predviđena u zakonima koji se porede, postupak za dobijanje informacije će se u ovom izvještaju cijeliti na osnovu kriterijuma jednostavnosti i mogućnosti ulaganja pravnog lijeka na rješenja prvostepenog i drugostepenog organa.

ZOSPI predviđa da se pravo na slobodan pristupu informacijama ostvaruje na pisani ili usmeni (na zapisnik) zahtjev zainteresovanog lica, poštom ili elektronski (čl. 18). ZSPIJZ zahtjeva pisano podnošenje zahtjeva i ne poznaje mogućnost usmenog podnošenja. Forma zahtjeva: 1) naziv informacije ili podatke na osnovu kojih se ona može identifikovati; 2) način na koji se želi ostvariti pristup informaciji; 3) podatke o podnosiocu zahtjeva (ime, prezime i adresa fizičkog lica, ili naziv i adresa pravnog lica), odnosno njegovog zastupnika, predstavnika ili punomoćnika. Organ vlasti može propisati obrazac zahtjeva za pristup informaciji, ali je dužan da postupi i po zahtjevu koji nije podnijen na tom obrascu. Forma zahtjeva je teža i zahtjevnija u ZSPIJZ ali je državni organ kao i u ZOSPI dužan da postupi po zahtjevu i kada ne ispunjava propisanu formu.

Postupak pred državnim organom: Državni organ je obavezan da pomogne zainteresovanom licu (čl. 20). Državni organ postupa po pravilima opšteg upravnog postupka ako u ZOSPI nije drugačije uređeno. Zahtjev se odbacuje zaključkom isključivo ako je nepotpun ili nerazumljiv, a podnosilac ne dopuni zahtjev u roku od osam dana po pozivu nadležnog organa. Zahtjev se odbija isključivo ako: 1) pristup informaciji zahtjeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije; 2) je podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup istoj informaciji u toku prethodnih šest mjeseci; 3) postoji razlog za ograničavanje pristupa traženoj informaciji. Razlozi za ograničavanja su isključivo navedeni u ZOSPI, pa državni organ ne može odbiti zahtjev na osnovu nekog drugog zakona (čl. 29). S obzirom na pretpostavljeno pravo da se pristup informaciji ostvari, za očekivati je da će broj rješenja kojima se odbacuje ili odbija zahtjev biti mali. Rješenje kojim se zahtjev odbija mora sadržati detaljno obrazloženje koje uključuje i obrazloženje testa štetnosti, ako je sproveden (čl. 30). Rok za odgovor državnog organa po zahtjevu je 15 dana, a za situacije u kojima od informacije zavisi život ili sloboda lica državni organ je dužan da odluči u roku od 48 sati. Rok od 15 dana se može izuzetno produžiti za 8 dana.

Žalba na rješenje organa vlasti se ulaže Agenciji koja je u obavezi da odluči u roku od 15 dana. Rok za odlučivanje je adekvatan i kraći je od roka predviđenog u ZSPIJZ (30 dana). Žalba na rješenja državnih organa i Agencije se može podnijeti Upravnom sudu, što je od naročitog značaja s obzirom na to da Upravni sud za razliku od Agencije, ima pravo da cijeni da li je neki podatak pravilno označen stepenom tajnosti (član 44).

Prednost ZSPIJZ jeste u tome što je državni organ dužan da Povjereniku proslijedi zahtjev ukoliko ne posjeduje traženu informaciju, a Poverenik je nakon provjere dužan da zahtjev proslijedi odgovarajućem državnom organu. Državni organ i Poverenik su obavezni da o tim radnjama obavještavaju lice koje je zahtjev podnijelo (čl. 19, 20 ZSPIJZ). ZSPIJZ takođe propisuje precizno i razloge za podnošenje žalbe Povereniku (čl. 22 ZOSPI) što u ZOSPI nije slučaj.

Trostepenost postupka, obaveze državnih organa i rokovi koji su predviđene čine ZOSPI kvalitetnim rješenjem, te se problemi u pogledu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama mogu pojaviti samo kao posledica neispunjavanja zakonskih obaveza od strane državnih organa.

19 Zbog velikog broja odredbi koje regulišu postupak, kao i zbog relativno manje važnosti postupka s obzirom na cilj ovog izvještaja, tabelarni prikaz je izostavljen.

KRATAK PREGLED PROAKTIVNIH OBAVEZA DRŽAVNIH ORGANA U ZAKONIMA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA U REGIONU

Izvještaj uzima u obzir i ostale zakone o slobodnom pristupu informacijama u regionu, ali ih ne upoređuje detaljno sa ZOSPI, kao što je to bio slučaj s ZOPPI i ZSPIJZ. U nastavku će biti predstavljena neka rješenja iz analognih zakona Kosova, Makedonije, Slovenije i Bosne i Hercegovine, s naglaskom na proaktivnim obavezama državnih organa i na moguće nomotehničke i sadržinske prednosti ovih zakona u odnosu na ZOSPI.

• KOSOVO

Proaktivna obaveza državnih organa da objavljuju dokumenta u vezi s njihovim radom je regulisana članom 16 Zakona o pristupu javnim dokumentima (br. 03/L-215). Propisana je opšta obaveza da će u elektronskom obliku i u službenom listi proaktivno biti objavljeni sva dokumenta koja ne podliježu odredbama o tajnosti dokumenata, a koja se tiču rada državnog organa. Istim članom se propisuje i obavezan sadržaj internet stranica državnog organa i naglašava se da sadržaj neće biti ograničen samo na ono što je propisano zakonom. S obzirom na to da ZOSPI ne poznaje obavezu standardizacije internet strana, kao ni obaveze pretpostavljene proaktivne odgovornosti za objavljivanje svih informacija iz nadležnosti državnog organa, prilikom izmjena zakona Kosovo može poslužiti kao primjer. Član o proaktivnim obavezama se u nastavku navodi u cjelosti na engleskom jeziku:

Article 16

Direct access in electronic form

1. The public institutions shall, according to this Law, be obliged, that in electronic form and through the publication in Official Gazette of Republic of Kosovo, to publish all that can be public, which are drafted by such institutions, in compliance with the Constitution and Law on Official Gazette of Republic of Kosovo.

2. Web pages of the public institutions shall contain, including but not limited to:

2.1. the mission and functions of the public institution, including those of the subordinated units thereof;

2.2. the organizational chart of the public institution, including that of the subordinated units thereof;

2.3. the basic legislation on organization, functioning and functions of the institution concerned;

2.4. the updated data on public activity of the institution concerned, policies, legal acts and sub-legal acts;

2.5. the other policy strategies and documents adopted in line with the scope and functions of the public institution;

2.6. the detailed list of services rendered to public by the institution concerned, such as licenses, permits, authorizations, certificates, confirmations, other public documents or services, including therein:

2.6.1. the procedures and conditions for their acquisition;

2.6.2. the necessary documentation and service cost;

2.6.3. the application form for any service and guidelines how to fill it;

2.6.4. the mandatory time limit to receive a reply to requested service;

2.6.5. the time limit and the authority, where an appeal can be filed in case of rejection to reply or failing to render a service within the legal mandatory prescribed time limit;

3. All public institutions concerned shall make available an email address, especially for public communication and shall assign a person to check the received information on regular basis. This person may be responsible for updating, ensuring access and credibility of information posted in the public institutions' web pages.

4. The relevant Ministry of Public Administration shall, at last within six (6) months after entry into force of the Law, issue sub-legal acts on the form, view and other characteristics that public institutions' web pages must have.

5. The Kosovo Government may define by a decision the additional content of the public institutions' web pages.

• **MAKEDONIJA**

Makedonski zakon (СЛ Весник, 13/2006, sa izmjenama od 14.07.2008, 15.01.2010 i 03.03.2014) u članovima od 9 do 11 reguliše podrobno proaktivne obavezdržavnih organa, rješenjem koje je lošije od zakona koje smo do sada obradili (izuzimajući ZSPIJZ koji ne predviđa praotivnoprístup):

Член 9

Имателите на информации се должни редовно да водат и да ја ажурираат листата на информации со кои тие располагаат и да ги објавуваат на начин достапен за јавноста (интернет страница, огласна табла и друго).

Член 10

(1) Имателот на информации е должен да ја информира јавноста за:

- основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на веб страницата;
- начинот на поднесување на барање за пристап до информации;
- прописи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило;
- предлог на програми, програми, стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации;
- сите повици во постапката за јавните набавки и тендерската документација утврдени со закон:
- податоци за неговите надлежности утврдени со закон;
- организацијата и трошоците на работењето, како и за давањето на услуги на граѓаните во управната постапка и за своите активности;
- издавање на информативни билтени и други облици на информирање;
- интернет страницата за објавување на одлуки, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и
- други информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации.

(2) Секој имател на информации е должен да овозможи бесплатен пристап до информациите од ставот (1) на овој член.

Член 11

Одговорните лица кај имателите на информации за да обезбедат слободен пристап до информации се должни за барателите да обезбедат простории за увид во бараните информации, а службените лица за посредување со информации се должни да им укажуваат помош при барањето на информациите во согласност со овој и друг закон.

Odgovorno lice u državnom organu je obavezno po članu 37 da jednom godišnje dostavi potpun izvještaj Komisiji koja se isključivo bavi slobodnim pristupom informacijama.

• SLOVENIJA

Slovenački Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (UradnolistRS, št. 24-900/2003, stran 2786)u članu 10 propisuje proaktivnu obavezu objavljivanja materijala na internet stranicama državnog organa:

10.a člen (zbiranje in posredovanje informacij javnega značaja v svetovni splet)

(1) Z namenom krepitve preglednosti in odgovornosti upravljanja s finančnimi sredstvi, s katerimi razpolagajo zavezanci po tem zakonu in zaradi prevladujočega javnega interesa za razkritje podatkov o porabi teh sredstev, organ, pristojen za javna plačila, ustanovljen v skladu z zakonom, ki ureja opravljanje plačilnih storitev za proračunske uporabnike (v nadaljnjem besedilu: organ, pristojen za javna plačila), zbira podatke o stanju na računih in plačilnih transakcijah, ki so bile izvršene v breme računov naslednjih skupin registriranih zavezancev po tem zakonu:

- javnih gospodarskih zavodov;
- javnih podjetij v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe;
- tistih poslovnih subjektov iz prve alineje drugega odstavka 1.a člena zakona, v katerih je delež oseb javnega prava v osnovnem kapitalu, posamično ali skupaj, 100 odstotkov.

(2) Organ, pristojen za javna plačila, vzpostavi posebne evidenčne račune o vseh plačilnih transakcijah, opravljenih v breme računov registriranih zavezancev iz prejšnjega odstavka, ki vsebuje naslednje podatke:

- račun v breme,
- naziv ali firma plačnika,
- sedež pravne osebe - plačnika;
- referenca v breme,
- datum transakcije,
- znesek transakcije,
- oznaka valute transakcije,
- račun v dobro,
- ime, naziv ali firma prejemnika v dobro,
- sedež ali naslov prejemnika,
- referenca v dobro,
- namen plačila,
- koda namena in druge identifikacijske oznake, uporabljene v plačilnem nalogu oziroma pri izvršitvi plačilne transakcije v skladu s predpisi in standardi na področju plačilnih storitev.

Kao što je jasno iz člana 10, stav 2, u slovenačkom zakonu se poseban naglasak stavlja na proaktivno objavljivanje troškova državnog organa i finansijskih izvještaja, što je svakako primjer dobre prakse. U zavisnosti od proaktivne prakse državnih organa u pogledu objavljivanja finansijskih izvještaja, prilikom promjene ZOSPI se može razmišljati o uključivanju odredbi koje se na to posebno odnose.

- **BOSNA I HERCEGOVINA**

Član 20 Zakona o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine praktivne obaveze državnih organa propisuje u članu 20:

Javni organ dužan je da objavi:

Član 20.

1) Vodič koji svakom licu omogućava pristup informacijama pod kontrolom javnog organa i koji narocito uključuje: informacije potrebne za obraćanje javnom organu i službeniku za informiranje; bitne elemente postupka, podnošenja zahtjeva, zajedno sa uzorkom za informiranje, bitne elemente postupka podnošenja zahtjeva zajedno sa uzorkom zahtjeva u pisanoj formi; informacije o vrstama izuzetaka, postupku pristupa informacija, troškovima umnožavanja, o pravnim lijekovima i svim bitnim rokovima. Vodič upućuje i na indeks registar u skladu sa tačkom 2) ovog člana, kao i na način pristupa tom registru. Vodič se dostavlja ombudsmenu, svakoj opštinskoj i pravnoj biblioteci u Federaciji i ako je to moguće, objavljuje putem interneta, a dostupan je na zahtjev. Vodič je besplatan; 2) Indeks registar koji sadrži vrste informacija koje su pod kontrolom javnog organa, oblik u kojem su informacije dostupne, kao i podatke o tome gdje se može pristupiti tim informacijama. Ovaj Indeks registar dostupan je u skladu sa obavezama dostavljanja utvrdjenim u tački 1) ovog člana; 3) Tromjesečne podatke koji naročito uključuju: broj primljenih zahtjeva, vrstu traženih informacija, utvrdjene izuzetke, odluke donešene u toku postupka i konačne odluke. Ovi statistički podaci dostavljaju se Parlamentu Federacije i ombudsmenu, a dostupni su na zahtjev; 4) Godišnji izvještaj koji sadrži djelokrug, politiku, poslove, organizacionu strukturu i finansijske poslove javnog organa, što naročito uključuje predloženi budžet i godišnje finansijski izvještaj sa podacima o ostvarenim prihodima i rashodima u prethodnoj godini.

Navedeni izvještaj dostavlja se Parlamentu Federacije i dostupan je na zahtjev.

Jasno je da u BiH ne postoji obaveza objavljivanja informacija na internet stranicama, a ne postoji ni proaktivna obaveza objavljivanja svih informacija koje posjeduju državni organ, izuzev onih koje su označene stepenom tajnosti ili predstavljaju podatke o ličnosti.

U ranijim izvještajima CDT-a obrađeni su i neki zakoni koji regulišu slobodan pristup informacijama, pretežno s obzirom na detaljnost regulacije materije proaktivnog obavještavanja javnosti o djelatnosti državnih organa. S obzirom na stepen informatičke osposobljenosti crnogorske javne vlasti, nije za očekivati da će dodatni fond obaveza u ovom pogledu dovesti do kvalitetnijih načina pristupa informacijama.

Crna Gora je sa ZOSPI dobila solidan zakon koji uz određene nomotehničke propuste omogućava ispunjenje osnovnog cilja zakona ove vrste – što je, rečeno je u prvom poddijelu, kontrola organa vlasti. Oblasti u kojima zakoni u regionu pokazuju jasne prednosti:

- Ciljevi ZOPPI su jasnije određeni, a načela su posebno definisana;
- Krug aktivnih obaveza koje imaju državni organi:
 - Krug aktivnih obaveza je preciznije i jasnije određen u ZOPPI;
 - Aktivne obaveze državnih organa po ZOPPI olakšavaju pronalaženje svih informacija koje se tiču rada državnog organa bez potrebe za podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama;
 - Pretpostavljena proaktivna obaveza objavljivanja svih informacija čije objavljivanje nije zakonom isključeno.
- Uređenje i obaveze organa koja se bavi slobodnim pristupom informacijama:
 - Ustanovljavanje posebne institucije koja je isključivo opremljena za bavljenje poslovima koji se tiču primjene zakona;
 - Obaveza institucije da unaprijeđuje rad državnih organa u pogledu slobodnog pristupa informacijama;
 - Obaveza institucije da komunicira s javnošću;
 - Organizacija obuka za državne službenike;
 - Izrada jedinstvenog obrasca vodiča za slobodan pristup informacijama.

Najveća prednost ZOSPI jeste izričito propisano pretpostavljeno pravo javnosti da zna, koje smo obrazložili u analitičkom dijelu izvještaja. U Srbiji takvo pravo nije eksplicitno ustanovljeno. Član 2 ZPIJZ Srbije propisuje da su informacije od javnog značaja samo one informacije “koje javnost ima opravdan interes da zna”, što podrazumjeva da će se opravdanost interesa cijeliti u svakom slučaju u kojem se informacija zahtjeva. Nasuprot tome ZOSPICG propisuje javnost informacije kao pravilo, a onemogućavanje javnog uvida u informaciju koja je u posjedu organa koji su u smislu ZOSPI obavezani da informaciju stave na uvid, kao izuzetak koji se mora pravdati. ZOSPI stavlja teret dokazivanja da postoje razlozi zbog kojih ovlašćeno lice ne može ostvariti uvid u informaciju u posjedu državnog organa, na sam državnom organu. ZOSPI propisuje i odgovarajući postupak i jako kratke rokove za postupanje državnih organa.

Detaljna regulacija instituta testa štetnosti i preovlađujućeg javnog interesa jeste druga prednost ZOSPI u odnosu na zakone u regionu. Nejasnost u vezi s ograničenjima slobodnom pristupu informacijama u vezi s preovlađujućim javnim interesom bi se mogla otkloniti promjenama zakona. Instituti predviđaju formalnu proceduru koju državni organi moraju poštovati prilikom osporavanja korišćenja prava na slobodan pristup informacijama. Od posebnog je značaja to što pretpostavka dostupnosti informacije podrazumjeva da negativno rješenje državnog organa po zahtjevu mora sadržati detaljno obrazloženje i izvještaj o sprovedenom testu štetnosti.

Na kraju komparativnog dijela se može konstatovati da zakonodavna rješenja u ZOSPI u dovoljnoj mjeri omogućavaju ispunjavanje osnovnog cilja bilo kog zakona o slobodnom pristupu informacijama – kontrolu javne vlasti od strane civilnog društva, ali i da ima prostora za preciziranje i poboljšanje zakonskih rješenja u oblastima koje su prethodno naznačene.

UOČENI NOMOTEHNIČKI PROPUSTI

Suvišni članovi i djelovi članova:

- član 4;
- član 5;
- član 7 stav 1.

U članu 9 se “informacija u posjedu organa vlasti” definiše kao “faktičko posjedovanje tražene informacije ... bez obzira na osnov i način sticanja”. S obzirom na to da je nedopustivo da državni organ ne posjeduje informaciju koju bi trebalo da posjeduje s obzirom na svoju nadležnost, član bi trebalo izmjeniti na način da se isključi ideja faktičkog posjedovanja informacije i uključi ideja pretpostavljenog posjedovanja informacije s obzirom na nadležnost državnog organa.

Član 13: “koju” umjesto “koji”.

Član 20, stav 4: “i da o tome obavijesti podnosioca zahtjevu (sic!)”

Postoji mogućnost da će se zakon još jednom mijenjati da bi se uskladio s Direktivom 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Savjeta od 17. decembra 2003. o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora.

AKTIVNE OBAVEZE DRŽAVNIH ORGANA I AKTIVNE OBAVEZE AGENCIJE

Državni organ koji je obavezan u smislu ZOSPI ima obavezu da na internet stranama objavi:

1. vodič za pristup informacijama;
2. javne registre i javne evidencije;
 - a. Sam uvid u registre se ne odvija na internet stranama, već u prostorijama državnog organa (i to bez donošenja rješenja; čl. 22 ZOSPI);
3. programe i planove rada;
4. izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;
5. nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje;
6. nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise;
7. pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnim imovinom;
8. spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima;
9. spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije;
10. rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica;
11. informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Rok za objavljivanje svih ovih informacija jeste 15 dana od dana njihovog donošenja (ovo stvara osnov za trajni monitoring ispunjavanja obaveza od strane državnih organa).

Za nepoštovanje ovih obaveza je u Zakonu predviđena prekršajna kazna u iznosu od 500 do 20.000 eura za pravno lice koje nije ispunilo obavezu i prekršajna kazna od 200 do 2.000 eura za fizičko lice koje je u pravnom licu bilo odgovorno za obavljanje aktivnih obaveza državnog organa.

Posebna proaktivna obaveza se sastoji u:

12. Imenovanju lica koje će se baviti ovim poslovima u državnom organu. Zakon CG nažalost ne predviđa lice koje će se starati o slobodnom pristupu informacijama, već samo lice koje će rješavati po zahtjevima za slobodan pristup informacijama.

METODOLOGIJA MONITORINGA

Metodologija monitoringa razvijena je u skladu sa zakonskim obavezama institucija vezanim za proaktivno objavljivanje informacija na internet stranicama, kao i za sadržaj Vodiča za slobodan pristup informacijama. Monitoring je rađen tri puta i to u periodu: septembar – novembar 2014. godine; mart – april 2015. godine i septembar – novembar 2015. godine.

Proaktivan pristup informacijama

Jedan od istaknutih kvaliteta koje ZOSPI ima jeste normiranje “proaktivnih” obaveza državnih organa u pogledu objavljivanja informacija. Prema članu 12 ZOSPI državni organ ima obavezu da na internet stranama objavi:

1. vodič za slobodan pristup informacijama;
2. javne registre i javne evidencije;
3. programe i planove rada;
4. izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;
5. nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje;
6. nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise;
7. pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom;
8. spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima;
9. spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije;
10. rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica;
11. informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Proaktivne obaveze državnih organa su istovremeno i oblast na kojoj se, u okviru postojeće zakonske regulative, najviše može uraditi u smislu primjene ZOSPI.

Vodiči za slobodan pristup informacijama

Dodatna obaveza koju državni organi imaju propisana je članom 11, kojim je ustanovljen obavezni sadržaj Vodiča za slobodan pristup informacijama koji svaka institucija obuhvaćena zakonom mora da sačini. ZOSPI propisuje da “vodič za pristup informacijama sadrži katalog vrsta dokumenata, uključujući i javne registre i javne evidencije, adresu i e-mail adresu za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o odgovornim licima, troškovima pristupa informacijama i druge podatke koji su od značaja za ostvarivanje pristupa informacijama koje posjeduje organ vlasti.”

Obuhvat institucija

Monitoring, koji je CDT sproveo u dva navrata a u periodu septembar – novembar 2014. godine i mart – april 2015. godine, obuhvatio je 16 ministarstava, 22 organa uprave u sastavu ministarstava i 17 samostalnih organa uprave (tabela 1.1). U periodu septembar – novembar 2015. godine obuhvatili smo:

1. Ministarstva (16)
2. Organe uprave u sastavu ministarstava (22)

3. Samostalne organe uprave (17)
4. Univerzitet Crne Gore (21)
5. Skupština Crne Gore
6. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

Pored navedenih institucija, u junu mjesecu 2015. godine je rađen monitoring tužilaštava – ukupno 16 državnih tužilaštava.

Indikatori i izvori podataka

Zarad utvrđivanja mjere u kojoj državni organi ispunjavaju obaveze iz ZOSPI, koje se tiču proaktivnog objavljivanja informacija, nakon normativne i komparativne analize zakona formirani su indikatori za procjenu uspjeha institucija u ovom pogledu.

Indikatori su formirani tokom mjeseca jula 2014. godine. Ukupno je formirano 18 indikatora za svih 55 institucija koje su obuhvaćene monitoringom. Za svih 18 indikatora koristi se skala od 0 do 1 bod (da/ne, zadovoljava/ne zadovoljava). Podaci su prikupljeni naprednim pretraživanjem službenih internet stranica institucija koje su obuhvaćene monitoringom.

Indikatori su podjeljeni u tri važne grupe. Prva grupa obuhvata obavezu proaktivnog objavljivanja informacija, druga grupa obuhvata obaveze koje su povezane s izradom i održavanjem Vodiča za slobodan pristup informacijama, dok se treća tiče sistematičnog objavljivanja informacija.

Kako bi tokom poslednjeg monitoringa imali veći obuhvat institucija modifikovali smo broj indikatora (izostavili smo one vezane za sadržaj vodiča) tako da ih je sada ukupno bilo 12 a fokusirani su na obavezu proaktivnog objavljivanja informacija na internet stranicama. Takođe, da bi mogli napraviti komparaciju sa prethodnim monitorinzima prilagodili smo bazu sa tim podacima gdje smo izostavili one indikatore koji su bili vezani za sadržaj vodiča za slobodan pristup.

PROAKTIVNO OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA
Da li se na sajtu nalaze javni registri i javne evidencije koji se nalaze u posjedu organa?
Da li se na sajtu nalazi program/plan rada za 2014. godinu?
Da li se na sajtu nalaze izvještaji o radu i stanju u oblastima iz nadležnosti organa za 2013. godinu?
Da li se na sajtu nalaze aktuelne strategije iz oblasti rada organa?
Da li se na sajtu objavljuju nacrti i predlozi zakona i drugih propisa?
Da li se na sajtu objavljuju mišljenja eksperata na nacрте i predloge zakona i drugih propisa?
Da li se na sajtu nalaze pojedinačni akti i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom?
Da li je na sajtu objavljen spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima?
Da li je na sajtu objavljen spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem njihove javne funkcije?
Da li se na sajtu nalaze rješenja i druga pojedinačna akta koja su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica?
Da li se na sajtu nalazi baza sa informacijama kojima je po zahtjevu odobren pristup? (februar 2013. - avgust 2014.)

VODIČI
Da li se na sajtu nalazi ažuriran vodič za pristup informacijama?
Da li vodič sadrži katalog vrsta dokumenata koji su u posjedu tog konkretnog organa vlasti?
Da li se u vodiču nalazi adresa i e-mail adresa na koju se zahtjev može poslati?
Da li se u vodiču nalazi kontakt telefon?
Da li se u vodiču nalaze podaci o odgovornim licima?
Da li se u vodiču nalaze podaci o troškovima pristupa informacijama?
SISTEMATIČNOST INFORMACIJA
Da li su informacije čije je objavljivanje uređeno član 12. Zakona o SPI objavljene na sistematizovan način?

REZULTATI MONITORINGA

Septembar – novembar 2014. godine

Grafik 1: Rang lista – ministarstva



U prosjeku, ministarstva ispunjavaju 60% indikatora koji su u istraživanju korišćeni. Ministarstva su najažurnija u pogledu objavljivanja strategija koje se tiču njihovog rada (15 od 16, 94%). I u ovom slučaju, ipak, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja nema objavljen strateški dokument na sajtu.

Nijedno ministarstvo ne objavljuje mišljenja eksperata na nacрте i predloge zakona, što je sa stanovišta zakonodavnog procesa poražavajući podatak, koji ukazuje na činjenicu da najviši upravni organi ne posvećuju dovoljno pažnje razmatranju zakonskih prijedloga u okvirima naučne i stručne zajednice.

U svega 50% slučajeva (8 od 16) ministarstva objavljuju spisak državnih službenih lica koja su radno angažovana sa zvanjima. Polovina ministarstava ne objavljuje spiskove javnih funkcionera i njihova pr manja kako po osnovu obavljanja javne funkcije tako i po drugim osnovima (9 od 16, 56% objavljuje). Time se efektivno komplikuje pristup informacijama o finansiranju naknada javnih funkcionera koje

se isplaćuju novcem poreskih obveznika, a otežava se i uvid u njihovo imovno stanje koje može ukazati na zloupotrebe javne funkcije.

Sajtovi mahom ne sadrže javne registre i evidencije (6 od 16, 38% objavljuje informacije), a planove i programe, kao i izvještaje o rezultatima rada objavljuju u svega 56% slučajeva (9 od 16).

Situacija je u određenoj mjeri bolja kada je riječ o objavljivanju nacрта prijedloga zakona i drugih propisa (11 od 16, 69% objavljuje), ali je s obzirom na izričite obaveze, kao i na nesumnjivi značaj online objavljivanja radi javne rasprave i poboljšanja teksta zakona, taj rezultat loš.

Bazu s informacijama kojima je pristup omogućen imaju sajtovi 6 ministarstava (38%).

Kada je riječ o drugoj grupi indikatora koji se tiču Vodiča za slobodan pristup informacijama, ministarstva su u određenoj mjeri ažurnija. Tako 12 ministarstava ima objavljen ažuran Vodič. Vodiči koji su dostupni mahom sadrže sve one elemente koje zakon propisuje, kakvi su kontakt brojevi, adrese, imena odgovornih lica i informacije o troškovima. Ministarstvo odbrane, Ministarstvo kulture, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo zdravlja nijesu obavili ovu osnovnu obavezu koju ZOSPI propisuje, ni nakon objavljivanja prvog izvještaja CDT-a iz 2013. godine, pa se aktivnost u tom smjeru može očekivati nakon odgovarajućih upravnih i sudskih postupaka.

Istraživanje je pokazalo da i onda kada većinu informacija imamo na sajtovima, njihova organizacija i dostupnost su u najboljem slučaju problematične. U svega 9 ministarstava (56%) su podaci koji su povezani s proaktivnim pristupom smisleno kategorizovani i sistematizovani na sajtu.

U prosjeku, ministarstva ispunjavaju 60% proaktivnih obaveza propisanih ZOSPI, što je dakako bolje nego što je bio slučaj u prethodnom monitoring periodu. Kako zakonitost, pomenuli smo, nije podložna stepenovanju, sa žaljenjem se mora konstatovati da monitoring ukazuje na nastavak nezakonitog postupanja ministarstava u pogledu značajnog dijela proaktivnih obaveza propisanih Zakonom.

Grafik 2: Rang lista - samostalni organe uprave



Monitoring je u prethodnom periodu obuhvatio po prvi put i samostalne organe uprave koji ispunjavaju 43% indikatora koji su korišćeni u istraživanju. Sasvim je očekivano da rezultati u tim organima budu lošiji nego rezultati u ministarstvima, jer se ministarstva u krajnjem i pojavljuju kao nosioci ispunjavanja zakonskih obaveza od strane upravne vlasti.

U objavljivanju informacija prednjače Zavod za školstvo, Direkcija za zaštitu tajnih podataka (zadovoljavaju po 13 indikatora), Uprava za kadrove, Agencija za zaštitu životne sredine (po 12 indikatora). Uprava za mlade i sport, uprkos tome što ima internet sajt, nije postupila ni po jednoj od proaktivnih obaveza iz ZOSPI.

Sa stanovišta ispunjavanja obaveza iz ZOSPI podaci pokazuju isto i za Upravu za socijalnu i dječiju zaštitu. Kada govorimo o ovoj instituciji, potrebno je naglasiti da je osnovana u aprilu 2014. godine Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (Službeni list Crne Gore, broj 17/2014 od 4.4.2014. god.) a v.d. direktor institucije imenovan u julu 2014. godine od strane Vlade. Takođe, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji usvojen je od strane Vlade 23.10. 2014 godine.

Organi uprave u sastavu ministarstava

Organi uprave u sastavu ministarstava prednjače u nepoštovanju odredbi ZOSPI. Kategorija organa uprave o kojoj je riječ ispunjava svega 24% indikatora koji su korišćeni u istraživanju. Da je problem u transparentnosti rada akutan u toj grupi institucija, pokazuje najbolje da Uprava policije, državni organ koji u najvećoj mjeri ima veze s državnim aparatom prinude, te je sljedstveno u najvećoj mogućnosti da ugrozi osnovna prava i slobode, ne ispunjava niti jedan od indikatora istraživanja. Upečatljivo je i to da Ministarstvo unutrašnjih poslova za razliku od Uprave policije ispunjava čak 83% indikatora.

Dva organa pokazuju nadpolovične rezultate u ispunjavanju obaveza proaktivnog objavljivanja informacija. Riječ je o Upravi za antikorupcijsku inicijativu i Fitosanitarnoj inspekciji. Četiri organa iz ove grupe pokazuju polovično ispunjavanje obaveza, dok su ostali organi u značajnom zaostatku, sa čak 12 organa koji ne ispunjavaju ni 20% indikatora.

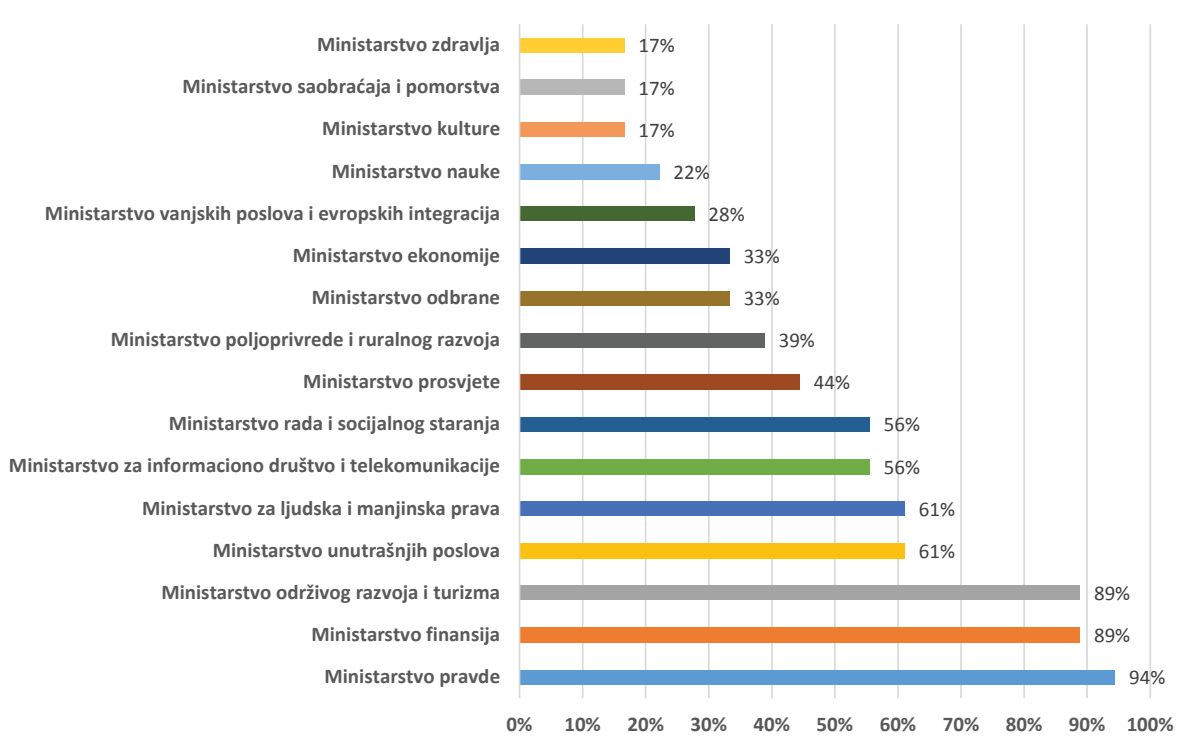
Opadajući trend u pogledu ispunjavanja indikatora se može objasniti nešto izraženijom odgovornošću i transparentnošću najviših organa uprave, pa će insistiranje na značaju poštovanja odredaba ZOSPI u nižim državnim organima u narednom periodu biti od presudnog značaja za poboljšanje njihovih rezultata.

Grafik 3: Rang lista - organe uprave u sastavu ministarstava



Mart – april 2015. Godine

Grafik 4: Rang lista – ministarstva

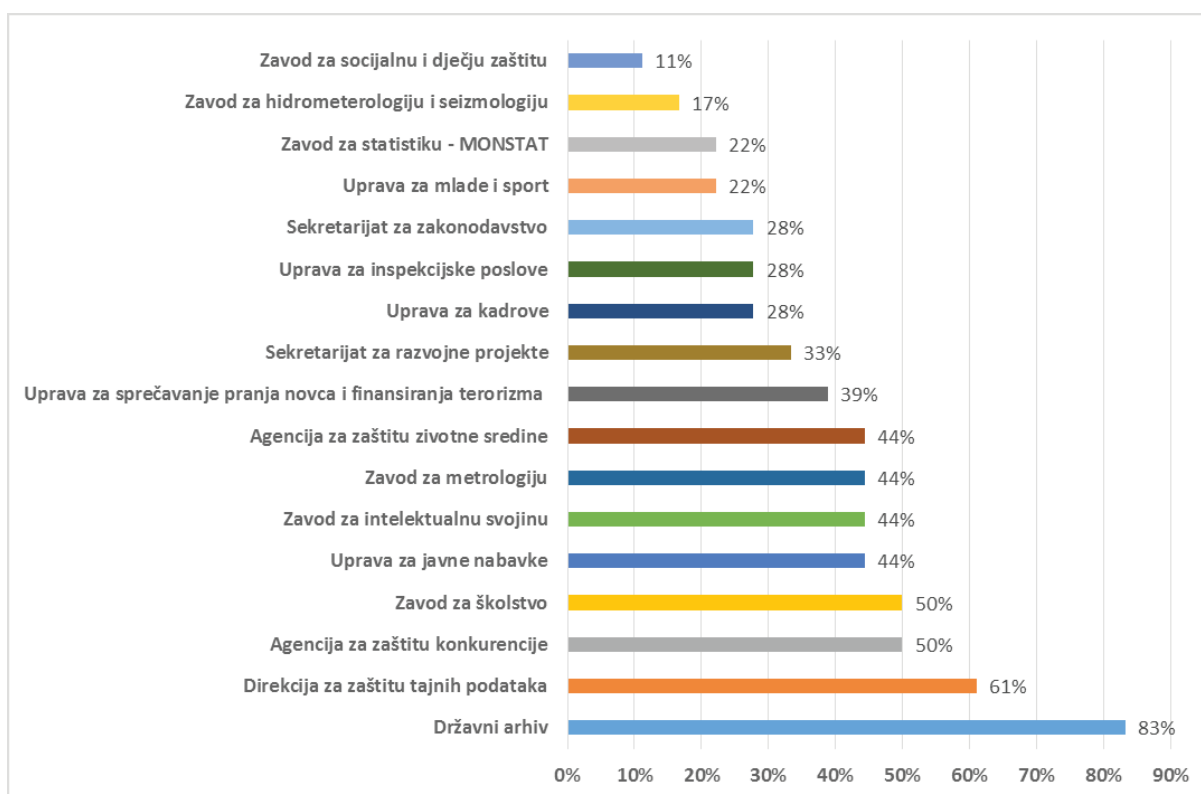


Samo tri prvorangirana ministarstva imaju ažurne Vodiče za pristup informacijama, iz 2014. godine.

Javne registre i javne evidencije objavljuje samo pet ministarstava, bazu informacija kojima je po zahtjevu odobren pristup ima na sajtu samo sedam ministarstava. Polovina ministarstava ima objavljen program i plan rada za 2015. godinu.

Napredak je zabilježen u objavljivanju nacрта i predloga zakona i drugih propisa, kao i u objavljivanju informacija o raspolaganju finansijskim sredstvima, koje sad objavljuje 14 od 16 ministarstava. 10 ministarstava informacije iz ZOSPI objavljuje pod posebnim banerom i odjeljkom, tako da je sistematično i jednostavno za snalaženje.

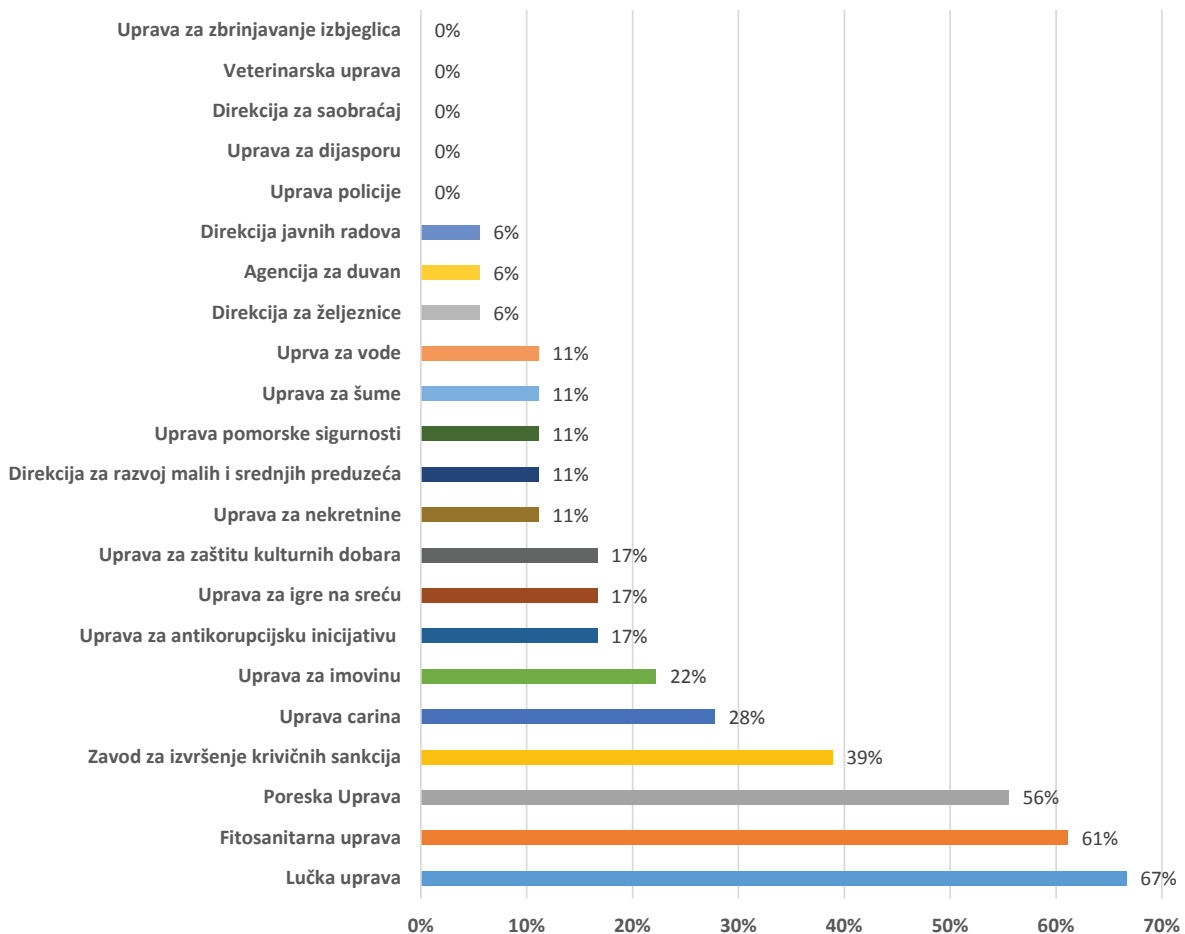
Grafik 5: Rang lista - samostalni organi uprave



Među samostalnim organima uprave, samo dva organa imaju objavljene ažurirane vodiče za pristup informacijama.

Ono što je pozitivno je da je 16 od 18 samostalnih organa uprave objavilo izvještaje o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti za 2013. godinu.

Grafik 6: Rang lista - organi uprave u sastavu ministarstava



Najlošije rezultate poštovanja ZOSPI smo zabilježili kod organa uprave u sastavu ministarstava. Pet organa koji nijesu zadovoljili ni jedan od pokazatelja poštovanja Zakona su organi uprave u sastavu ministarstava.

Situacija je nešto drugačija sa Upravom policije, koja na svom sajtu ne objavljuje informacije niti ima sopstveni Vodič o pristupu informacijama, već se informacije objavljuju na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova.

MUP smatra da je to dovoljno, dok CDT smatra da Uprava policije treba samostalno da obezbjeđuje pristup informacijama, kao i svi drugi organi vlasti istog ranga. Međutim, neophodno je naglasiti, da ove dileme ne bi bilo da je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama ispunila obavezu iz Zakona, i obezbijedila bazu podataka organa i organizacija koje su obveznici ovog zakona.

Septembar – novembar 2015. godine

Rezultati monitoringa (procenat ispunjenosti indikatora) po institucijama državne uprave su sljedeći:

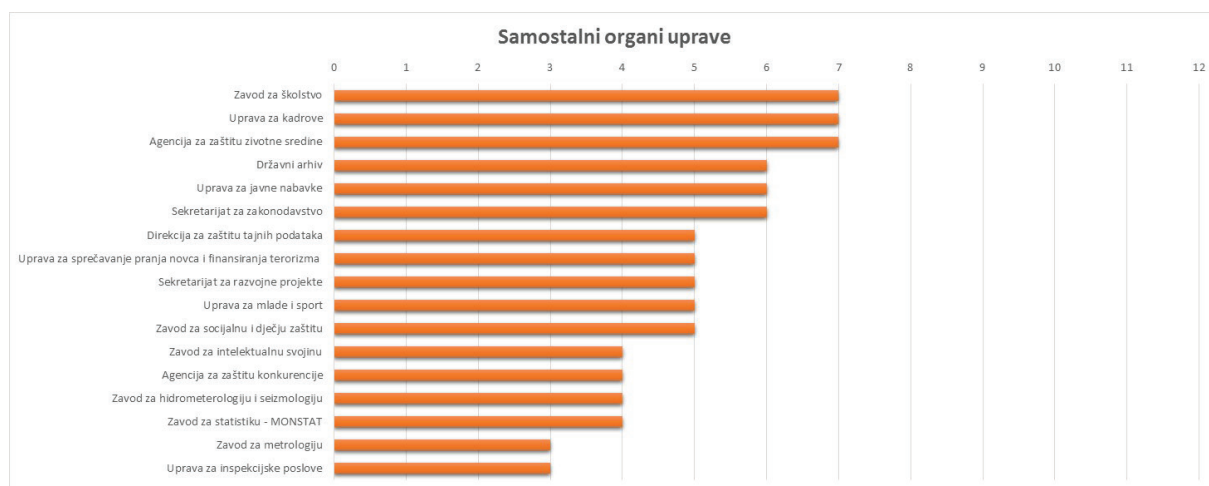
1. Ministarstva 81%
2. Organe uprave u sastavu ministarstava 26%
3. Samostalne organe uprave 42%
4. Univerzitet Crne Gore 21%
5. Skupština Crne Gore 100%
6. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore 92%

Grafik 7: Rang lista - ministarstava



6 ministarstava na svojim internet stranicama ne objavljuje spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada, isti broj ministarstava nema ažuriran vodič koji građanima objašnjava procedure pristupa informacijama. 9 ministarstava ne objavljuje informacije kojima je prethodno odobren pristup. Pet ministarstava nije objavilo plan i program rada za 2015. godinu

Grafik 8: Rang lista –samostalni organi uprave



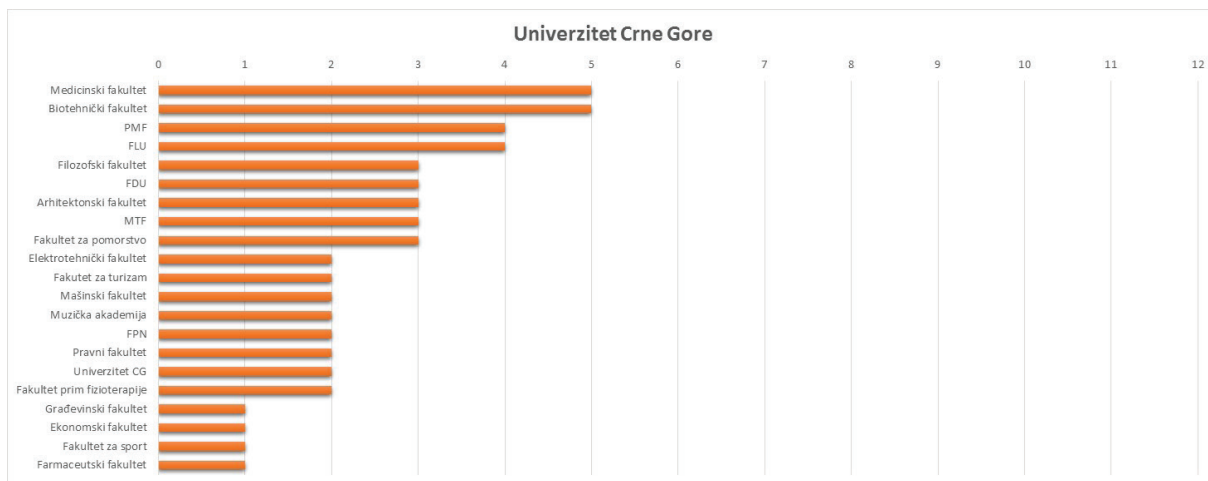
Samostalni organi uprave ukupno ispunjavaju 42% zadatih indikatora. 12 od 17 organa ne objavljuje vodič za slobodan pristup informacijama dok samo 6 organa objavljuje spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada. Skoro polovina organa ne objavljuje javne registre i evidencije kao ni planove i programe rada za 2015. godinu.

Grafik 9: Rang lista - organi uprave u sastavu ministarstava



Najlošije rezultate poštovanja ZOSPI smo zabilježili kod organa uprave u sastavu ministarstava. Samo 2 organa uprave u sastavu ministarstava su objavila plan i program rada za 2015. godinu. 19 od 22 organa ne objavljuje spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada. 18 organa na svojim internet stranicama nemaju objavljen ažuriran vodič koji građanima objašnjava procedure pristupa informacijama. Šest organa je objavilo izvještaj o radu za 2014. godinu. Uprava policije kao i Uprava za zbrinjavanje izbjeglica ne objavljuju ni jednu informaciju iz proaktivnih obaveza na svojim internet stranicama.

Grafik 10: Rang lista – Univerzitet Crne Gore i univerzitetske jedinice



Po prvi put smo mjerili koliko Univerzitet Crne Gore poštuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija i rezultat je jako loš sa tek 21% ispunjenosti indikatora. Niti Univerzitet niti njegove jedinice nemaju na svojim stranicama objavljen ažuriran vodič, takođe ne objavljuju: javne registre i javne evidencije, izvještaje o radu, pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom, spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada. Skoro svi objavljuju plan i program rada za 2015. godinu.

Za pohvalu je rezultat Skupštine koja ispunjava proaktivne obaveze, dok je i kod GS Vlade rezultat dobar sa 92% ispunjenosti indikatora.

ZAKLJUČCI

- U državnoj upravi još ne postoji razumijevanje da proaktivno objavljivanje informacija olakšava njihov rad, a da objavljivanje informacija znači smanjivanje broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama.
- I dok je Zakonom propisana obaveza za organe vlasti da imaju službenike zadužene za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama, ne postoji obaveza određivanja posebnog službenika za proaktivno objavljivanje informacija.
- ZOSPI propisuje obaveze za državne organe. Neke od tih obaveza podrazumjevaju tehničku osposobljenost, ažurnost i transparentnost, koje još uvijek nijesu izražena odlika funkcionisanja državne organizacije u Crnoj Gori. Podaci dobijeni monitoringom pokazuju da ni najviši organi upravne vlasti ne ispunjavaju u potpunosti proaktivne obaveze koje su propisane zakonom.
- U komunikaciji sa organima državne uprave, zaključili smo da dio njih ne zna kako da u praksi primjeni pravila o proaktivnom objavljivanju informacija. Zato smatramo da je potrebno uraditi analizu prepreka sa kojima se različiti organi suočavaju u primjeni, a nakon toga pripremiti smjernice, uputstva ili druge podzakonske akte za primjenu ZOSPI.
- Očekivano je da će niži državni organi u sastavu ministarstava pokazati još lošije rezultate s obzirom na nedostatak primjera i aktivnog pritiska u cilju ispunjavanja zakonskih obaveza. Monitoring je potvrdio da ti organi u znatno većoj mjeri ne ispunjavaju obaveze iz ZOSPI nego što je to slučaj s ministarstvima.
- Možemo konstatovati i da je ostvaren napredak kod određenih grupa institucija ali ukupno gledano institucije i dalje ne objavljuju sve informacije koje su obavezne po Zakonu da objave. Očigledno je potrebno još više rada sa institucijama (tehničko opremanje, obuke za zaposlene, davanje preciznih uputstava koja dokumenta se moraju objavljivati itd.). Potrebna je i aktivnija uloga Agencije u kontroli i davanju preporuka institucijama kako bi se dostigla puna implementacija obaveze proaktivnog objavljivanja informacija na internet stranicama.
- Što se trendova tiče u odnosu na prethodna dva monitoring kod posljednjeg imamo evidentan napredak u objavljivanju informacija a posebno kod ministarstava, dok i dalje imamo niske procenete ispunjenosti indikatora kod samostalnih organa uprave (koji ne objavljuju skoro 60% informacija) i organa uprave u sastavu ministarstava (koji ne objavljuju 75% informacija).

PREPORUKE

Državni organi se i nakon nekoliko godina od usvajanja ZOSPI odnose prema propisima u vezi s proaktivnim objavljivanjem informacija u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama kao prema mogućnostima umjesto kao prema obavezama. Stanju doprinose kako a) normativna rješenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja ne predviđaju imenovanje osobe koja će se starati o sprovođenju zakona u državnom organu, već samopredviđaju imenovanje službenika za postupanje po zahtjevima, tako i b) potpuno odsustvo prekršajnih prijava koje je Agencija za slobodan pristup informacijama obavezna da podnosi protiv državnih organa i protiv odgovornih lica u državnim organima u slučaju kršenja odredaba Zakona. U nastavku su konkretne preporuke:

- Obezbijediti sredstva u Budžetu Crne Gore kojima bi se omogućilo da Agencija sprovodi nadzor nad primjenom ovog zakona. Ova institucija mora kontrolisati da li i kako obveznici ovog zakona poštuju svoje obaveze.
- Početi sa podnošenjem prekršajnih prijava protiv svih onih koji ne poštuju Zakon – a takvih je među obveznicima ZOSPI mnogo.
- Objaviti bazu podataka o organima vlasti.

- Sačiniti i objaviti sveobuhvatan spisak svih onih institucija, organa i organizacija koje su obaveznici ovog Zakona.
- U cilju povećanja odgovornosti i bolje primjene ovoga Zakona, potrebno je da organi vlasti propišu dodatnu obavezu da se službenici koji postupaju po zahtjevima za pristup informacijama staraju i o sprovođenju proaktivnog pristupa u državnom organu.
- Uraditi analizu prepreka sa kojima se različiti organi suočavaju u primjeni, a nakon toga pripremiti smjernice, uputstva ili druge podzakonske akte za primjenu ZOSPI.
- Donijeti uputstva i smjernice za proaktivno objavljivanje informacija, koje bi sadržale tačan popis i opis informacija koje određena grupa institucija mora da objavi na svojim internet stranicama.
- Napraviti model Vodiča za slobodan pristup informacijama, po kojem bi sve institucije napravile svoje vodiče.

Promjene su poželjne i moguće i u samom tekstu ZOSPI. Normativna i komparativna analiza ZOSPI je pokazala da je riječ o pravnom aktu sa solidnim osnovama, ali i s nekim propustima koji se u praksi pokazuju kao prepreka u ostvarivanju Zakona:

- a) Zakonsko preciziranje obaveza Agencije u pogledu obezbjeđivanja poštovanja obaveza od strane državnih organa

Najznačajniji problem koji je analitičkim dijelom istraživanja identifikovan jeste taj da Agencija ne ispunjava svoje obaveze u pogledu prekršajnih prijava protiv državnih organa i, što je daleko važnije, protiv odgovornih državnih službenih lica. Neophodnost prekršajnih prijava radi obezbjeđenja poštovanja zakona jeste neupitna.

- b) Preciziranje obaveza službenika za informisanje

ZOSPI predviđa da će u svakom državnom organu biti imenovano lice za rješavanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Odgovorno lice za slobodan pristup informacijama jeste, pak, starješina organa. Analiza zakona koju je CDT sproveo pokazuje da je rješenje po kojem se razdvajaju odgovorno lice i lice koje rješava po zahtjevima loše. Zakoni u komparativnoj praksi često predviđaju jednu daleko značajniju ulogu lica koje se između ostalog bavi i rješavanjem po zahtjevima. Riječ je o institutu, službenika za informisanje koji se pojavljuje kao lice koje se stara o sprovođenju zakona u državnom organu, što uključuje i odgovornost i rješavanje po zahtjevima.

- c) Odvajanje funkcije službenika za informisanje od funkcije starješine organa

Službenik za informisanje najčešće nije i lice koje je po ZOSPI odgovorno za kršenje zakona, već je odgovorno lice starješina. To praktično onemogućava službenika za informisanje da postupi na osnovu zakona, a protiv interesa državnog organa i starješine državnog organa, tako što će na osnovu zakonske obaveze objaviti informacije koje državni organ nastoji da ne objavi.

- d) Preciziranje odredaba o individualnoj zakonskoj i prekršajnoj odgovornosti

S obzirom na odnos državnih organa prema ZOSPI, razlozi svrsishodnosti nalažu preciziranje odgovornosti odgovornog lica (idealno: službenika za informisanje) u smislu proširenja kruga individualne materijalne odgovornosti za kršenje odredaba zakona. Kazne koje plaćaju državni organi se u krajnjem uzimaju iz državnog budžeta da bi se iznova vratile u državni budžet. S individualnom odgovornošću odgovornog lica to nije slučaj, što povećava motivaciju za zakonito postupanje i u slučajevima u kojima se starješina državnog organa protivi objavljivanju informacija.

