

ANALIZA

predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Pripremio
Radenko Lacmanović,
bivši član Savjeta Agencije za zaštitu ličnih
podataka i slobodan pristup informacijama

Jun 2024. godine



mans





mans



Ova analiza izrađena je uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Sadržaj analize isključiva je odgovornost Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, korisnika granta, i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



PREDGOVOR

Zakon o slobodnom pristupu informacijama trebalo bi da bude snažna alatka u borbi protiv korupcije, pa i određenih vrsta kriminala. U društvima poput crnogorskog, koje je opterećeno partitokratijom, nepotizmom i korupcijom, transparentan rad javnopravnih organa je više nužnost nego cilj. Saznanje da informacije u posjedu organa vlasti mogu lako biti dostupne javnosti, doprinosi ne samo transparentnijem, već i kvalitetnijem radu onih koje građani plaćaju da u njihovo ime, za njihov račun, ali i o njihovom trošku odgovornije obavljaju povjerene poslove.

U posljednje dvije decenije od kada Crna Gora ima u svom pravnom okviru sistemski uređeno pravo javnosti da zna, društvo je prolazilo kroz različite faze demokratske kontrole vlasti. Kao što je i očekivano prvu fazu je karakterisalo nesnalaženje, nerazumijevanje, strah od javnosti, naslijeđena praksa da sve što organi vlasti rade mora biti obavijeno velom tajnosti. Posebno je bio nedostatak prvog zakona iz 2005. godine, to što je u drugom stepenu odlučivao direktno nadređeni prvostepenom organu. Novi zakon donijet sedam godina kasnije bio je veliki iskorak u ovoj oblasti, o čemu svjedoči broj usvojenih žalbi i što je najvažnije razbijanje naglašeno prisutnog osjećaja da javnost može znati samo ono što organi vlasti odluče da joj dostave o njihovom radu.

Ipak, izmjenama i dopunama Zakona iz 2017. godine napravljen je veliki korak unazad, posebno ukidanjem obaveze drugostepenom organu da odluči meritorno po žalbi. Prostor za zloupotrebu je otvoren unošenjem u Zakon poslovne i poreske tajne, što su prvostepeni organi masovno koristili, a drugostepeni organ, pa ni Upravni sud nisu imali mehanizme da ih u tome spriječe.

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, na koji se neopravdano dugo čeka, predstavlja značajan korak naprijed, ali ne i dovoljan, a kamoli poželjan. Tekst preloga zakona dominantno je rađen po uzoru na Zakon Hrvatske, što samo po sebi nije loše, ali držim da smo imali i boljih iskustava iz regiona čija su rješenja primjenjivija u slučaju Crne Gore, prije svega mislim na zakone Slovenije i Srbije.

AFIRMATIVNA RJEŠENJA NOVOG PREDLOGA ZAKONA



- **POVEĆAN BROJ INFORMACIJA** koje organ vlasti mora **PROAKTIVNO** objaviti.
- Preciziranje u članu 11. **OBAVEZA ODREĐIVANJA SLUŽBENOG LICA** za pristup informacijama, kao i jednog, ili više njegovih zamjenika.
- Mogućnost **SPAJANJA** postupka.
- Inspekcijski nadzor koji je **JASNO DEFINISAN** i dat u nadležnost Agenciji.
- Izvršenje rješenja je **PRECIZNO REGULISANO** i ne ostavlja prostor za različita tumačenja.
- Instrument **PRINUDE** koji Agencija ima na raspolaganju u slučaju odbijanja izvršenja rješenja.
- U nadležnost Agenciji konačno je dato ovlašćenje da **IZDAJE PREKRŠAJNE NALOGE** i podnosi **ZAHTJEVE ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA**. Ovo je izuzetno značajna novina, jer dosad broj prekršajnih postupaka koji su vođeni i izrečenih kazni ravan je nuli. Do sada Agencija nije imala značajan broj predloga za pokretanje prekršajnog postupka, naprotiv, a i kada su to radili to su bili selektivni slučajevi. Nove odredbe ostavljaju malo izgovora za selektivnost u kažnjavanju onih koji krše Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

KLJUČNI NEDOSTACI PREDLOGA ZAKONA & PREPORUKE ZA UNAPRIJEĐENJE

1

U tekstu koji je predmet analize **dupliran je rok drugostepenom organu za odlučivanje**, a bez obaveze da na konkretan način riješi po žalbi, što je iracionalno i logički neodrživo rješenje.

Uporno insistiranje da se Savjet Agencije oslobodi obaveze meritornog odlučivanja nema nikakvo uporište u praksi, niti suštinsko opravdanje za kvalitetno odlučivanje. Četvorogodišnje iskustvo u meritornom odlučivanju pokazalo je sve svoje prednosti, uprkos brojnim opstrukcijama, kako od strane prvostepenih organa, tako i Upravne inspekcije. **Postupak je u tom periodu bio efikasniji i odgovarao je u dobroj mjeri potrebi javnosti da zna.** U periodu meritornog odlučivanja ogromna većina žalbi odnosila se na ćutanje administracije, što je i danas očigledno slučaj, a ne na način rješavanja predmeta, pa je drugostepeni organ znao da na istoj sjednici odluči i o više stotina predmeta.

To pokazuje da rokovi nisu bili problem za odlučivanje, već možda samo za izradu rješenja koja su bila tipska i u kojima se nalagalo donošenje rješenja po zahtjevu, ili obustavi postupka. Poznato je da danas na poslovima izrade rješenja radi veći broj zaposlenih nego u to vrijeme, što ne znači da ih i sada ima dovoljno, ali to se prevazilazi dodatnim zapošljavanjem, a ne obesmišljavanje samog postupka na pristup informacijama kroz neopravdano dugu proceduru za dobijanje željene informacije.

PREPORUKA 1:

Da bi meritorno odlučivanje bilo sprovedeno na kvalitetan način ovlašćenje Savjeta da zatraži spise predmeta, kao i informaciju, ili njen dio, treba propisati kao obavezu prvostepenog organa da iste dostavi sa žalbom.

2

Rok za odlučivanje prvostepenom organu samo je na prvi pogled ostao isti. Odredba da prvostepeni organ može produžiti odlučivanje po zahtjevu za osam dana, ako je potrebno sprovesti test štetnosti suštinski znači značajno produženje roka. Test štetnosti je pravilo, a ne izuzetak i zbog toga treba brisati pomenutu odredbu. Dosadašnja praksa pokazuje da se prvostepeni organi nikada nisu žalili drugostepenim organima da im je rok za donošenje rješenja problematičan iz razloga izrade testa štetnosti.

PREPORUKA 2:

Brisati odredbu kojom se omogućava prvostepenom organu da može produžiti rok za odlučivanje po zahtjevu za osam dana uz izgovor potrebe sprovođenja testa štetnosti.

Definicija organa vlasti, odnosno obveznika Zakona, ne sadrži pravna lica koja se dominantno finansiraju iz javnih sredstava i prihoda. Ovo iz razloga jer postoje slučajevi jednokratnog osnivanja pojedinih organizacija koja se na taj način finansiraju, a nema odgovornosti za trošenje sredstava, niti informacija o tome na koji način je njima raspolagano.

PREPORUKA 3:

Proširiti definiciju organa vlasti i obveznika sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama na način da uključi i pravna lica/organizacije koje se dominantno finansiraju iz javnih fondova.

4

Poreska tajna se u praksi nerijetko koristi kao izgovor za nedostavljanje informacije, čak i u slučajevima kada se radi o potrošnji javnih fondova ili kada su u pitanju prihodi javnih funkcinera i sa njima povezanih lica u smislu Zakona o sprečavanju korupcije.

PREPORUKA 4:

U izuzetke od poreske tajne moraju biti uvrštena i lica koja su povezana sa javnim funkcionerima, bez obzira živjeli sa njima u zajedničkom domaćinstvu ili ne. U konkretnom slučaju treba dati prednost članu 6 koji definiše povezana lica i prvo navodi da su to srodnici u pravoj liniji, zatim članovi zajedničkog domaćinstva, što je jedan od kriterijuma, ali ne jedini i isključivi za povezano lice. Takođe, od poreske tajne moraju biti izuzeti i veliki poreski dužnici, a kriterijum može da bude iznos dugovanja, ili mjesto na listi dužnika.

Predlog Zakona je zadržao i odredbu da se protiv rješenja kojim je zahtjev za slobodan pristup informacijama odbijen zbog stepena tajnosti ne može podnijeti žalba, već pokrenuti upravni spor. Ova odredba nema puni smisao, ako članovi drugostepenog organa koji odlučuju u postupku po zahtjevu informacijama ne mogu da izvrše uvid i zatraže kada ocijene da je to potrebno od organa da skine oznaku tajnosti, ili je preispita, nakon čega bi udovoljio zahtjevu. To ovlašćenje ima npr. Poverenik za informacije od javnog značaja Srbije, a shodno članu 24 njihovog Zakona ostaje i dalje dilema ko odlučuje, na koji način i na osnovu čega u slučajevima kada je pristup informaciji ograničen zbog poslovne i poreske tajne. Prethodna praksa Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (AZLPiSPI) bila je da žalbe odbija bez ikakve provjere razloga zbog kojih je informacija proglašena poslovnom ili poreskom tajnom. Takva rješenja je redovno potvrđivao Upravni sud.

PREPORUKA 5:

Preispitati ovu odredbu im prije što shodno članu 26 Zakona o tajnosti podataka, pravo pristupa tajnim podacima bez dozvole imaju predsjednik i članovi Savjeta nadzornog organa koji odlučuju o zaštiti ličnih podataka i slobodnom pristupu informacijama. Ovo pitanje treba na jasan način regulisati kao nadležnost Savjeta AZLPiSPI.

7

6

PREPORUKA 6:

Potrebno je brisati ograničenje u primjeni Zakona iz stava 2, jer se istim uvode ograničenja koja ne propisuje član 51 Ustava Crne Gore. Ograničenja u pristupu informacijama koja propisuje član 14 su dovoljna da bi se zaštitili interesi zbog kojih se želi izuzeti primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

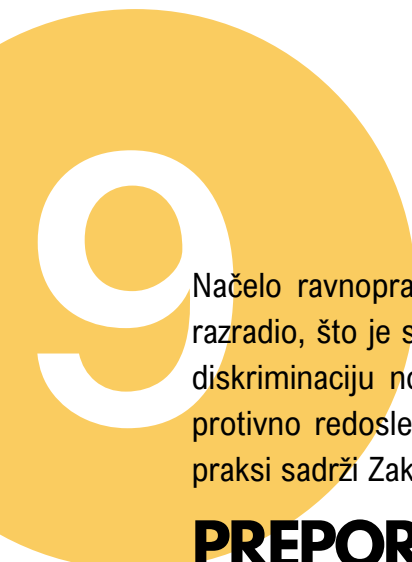
PREPORUKA 7:

Postojeći predlog zakona je potrebno dopuniti i u članu 23 kroz dodatan stav koji definiše obavezu organu vlasti da licu s invaliditetom kojem je potreban pratilac za uvid u informaciju to omogući uz pomoć pratioca. Primjeri iz prakse pokazuju da se osobama s invaliditetom uvid osporavao uz izgovor da bi u tom slučaju do informacije došlo i lice koje nije podnosilac zahtjeva. Podrazumijeva se da bi prihvatanje ovog predloga iziskivalo i kaznenu odredbu, ako dodatak članu 23 ne bi bio poštovan.

Predlog Zakona sadrži nepotreban uslov za kontrolora (član 46.), a to je položen ispit za rad u državnim organima. Ovaj uslov može se tumačiti i kao diskriminatorni, jer mnogi nisu bili u prilici da rade u državnim organima, pa ni u obavezi da polažu predmetni ispit. Ovo posebno iz razloga što se na zaposlene u AZLPiSPI primjenjuju odredbe Zakona o radu, a ne Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Praksa ničim do sada nije potvrdila kvalitet onih koji su državni službenici, ili namještenici, u odnosu na kadrove iz privatnog sektora i pravnih lica. Takođe, u istom članu treba preciznije definisati uslov, kojim je propisano da kontrolor može biti lice koje nije osuđivano za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje poslova nadzora u Agenciji.

PREPORUKA 8:

Propisati kao obavezan uslov za zapošljavanje kontrolora - da se protiv kandidata ne vodi postupak za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti. Ovaj uslov daje na značaju poslu kontrolora, učvršćuje njegov kredibilitet i osnažuje uticaj Agencije kao nadzornog organa.



Načelo ravnopravnosti i jednakosti koje propisuje aktuelni Zakon, predlog nije dodatno razradio, što je slučaj sa tekstom u Hrvatskoj. Korisno bi bilo uvrstiti i član koji zabranjuje diskriminaciju novinara i javnih glasila, kao i zabranu dostavljanja medijima informacije protivno redosledu podnošenja zahtjeva. Ovakvo rješenje koje se pokazalo kvalitetnim u praksi sadrži Zakon Srbije.

PREPORUKA 9:

Detaljno razraditi načelo ravnopravnosti i jednakosti i uvrstiti zabranu diskriminacije novinara i javnih glasila, kao i zabranu dostavljanja medijima informacije protivno redosledu podnošenja zahtjeva.

Kako aktuelni, tako ni predložene izmjene Zakona ne sadrže razloge za razrješenje predsjednika i članova Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Praksa je pokazala da izostanak ovog rješenja ne doprinosi povećanju odgovornosti u radu Savjeta Agencije. Uslovi za razrješenje koji su propisani članom 55 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti ne sadrže odredbu koja bi sprječavala nesavjesno postupanje, pa i evidentno kršenje obaveza propisanih Zakonom. Izostanak i prekršajnih sankcija za predsjednika i članove Savjeta, značajno umanjuje kvalitet Zakona, ali irada samog Savjeta. Tekstovi Zakona o slobodnom pristupu informacijama Hrvatske i Srbije, pored odredbe o prestanku funkcije propisuju i razloge za razrješenje.

PREPORUKA 10:

Jasno definisati razloge i/ili situacije u kojima je moguće razriješiti predsjednika i članove Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Dodatno definisati prekršajne odredbe za nepostupanje u skladu sa zakonom od strane Savjeta.

11

Kada je riječ o novčanim iznosima, kaznene odredbe su ostale nepromijenjene. Praksa pokazuje a prekršajne sankcije i kada se izriču, najčešće se kreću oko minimalnog iznosa, što bi moglo da u određenim situacijama djeluje motivišuće za one koji žele da određenu informaciju sakriju od oči javnosti. Dodatno, nema utemeljenog opravdanja da ista sankcija bude za fizičko i odgovorno lice.

PREPORUKA 11:

Značajno povećati iznos minimalne sankcije za sve, izuzev za fizička lica. U kaznene odredbe trebalo bi uvrstiti i službenika za rješavanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, kao i ne ispunjavanje i drugih obaveza iz člana 11 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Nedostatak analiziranog teksta zakona se nalazi i u činjenici da se pomenuti tek usputno, bez detaljne razrade bavi institutom ponovne upotrebe dobijenih informacija. Ovaj institut je tokom izmjena zakona iz 2017. godine uključen u predlog, bez potrebnog iskustva i dodane analize i zadovoljavajući samo nužnu potrebu (formu) uređenja te oblasti.

PREPORUKA 12:

Predlog zakona je rađen po ugledu na hrvatsku legislativu, pa je potrebno i ovo pitanje dodatno razraditi po ugledu na njihovo rješenje.

12

10

KAKO DO BOLJEG ZAKONA I PRAKSI?

Dvije decenije od uvođenja instituta slobodnog pristupa informacijama, nažalost, Zakon o slobodnom pristupu informacijama mnogi u državnim institucijama doživljavaju kao teret i fakultativnu obavezu koju treba usput rješavati. Da bi se ovakav pristup prema pravu javnosti da zna promijenio, nije dovoljan samo najbolji zakon.

Pored očigledno nužnih oštrih sankcija, potrebne su brojne edukacije u cilju podizanja svijesti o značaju demokratske kontrole vlasti. Nema slobodnih izbora, kvalitetnih odluka, efikasne i odgovorne vlasti bez informacija na osnovu kojih će građani moći da donose zaključke o svim važnim pitanjima, kako za njihovu, tako i za budućnost zajednice. Uloga Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama na podizanju svijesti o značaju prava javnosti da zna morala bi biti i zakonom preciznije definisana.

Jedno od rješenja koje bi značajno unaprijedilo primjenu Zakona i generalno pristup informacijama jeste dioba Agencije na dva organa - za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Takav primjer imamo u Hrvatskoj, ali i drugim zemljama Evropske unije. Iako postoje argumenti u pravcu tvrdnji da jedan organ održava najbolji balans između dva prava na zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u praksi najčešće to nije slučaj.

Predloženi tekst zakona daje odgovore na brojna otvorena pitanja iz ranijeg predloga, što svakako ne znači da nema prostora za njegovo dalje unaprijeđenje. To podrazumijeva dalju saradnju donosioca odluka sa civilnim sektorom koji ima značajno iskustvo u korišćenju instituta slobodnog pristupa informacijama u svom radu.

Autor analize je **Radenko LACMANOVIĆ**, bivši član Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

