

Pristup informacijama u Crnoj Gori

Autori:

Vanja Čalović

Milena Delečić

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

Dizajn & prelom:

Dejan Milovac

Štampa:

“Lider” – 069 016 054

Tiraž:

400 primjeraka

Kontakt:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

Bohinjska bb, Stari aerodrom, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax +381.81.652.265

mans@cg.yu, www.mans.cg.yu

vanja car
milena de



PRAVO da ZNAM

kustva iz primjene
akona o slobodnom pristupu informacijama

- Studija slučaja Crna Gora -



Institute

SADRŽAJ

1. UVOD	6
2. OPŠTA ISKUSTVA IZ PRIMJENE ZAKONA	7
3. PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	10
4. ZABRANJEN PRISTUP INFORMACIJAMA	14
Primjer 1. Ugrožavanje nacionalne bezbjednosti	16
Primjer 2. Ugrožavanje komercijalnih i drugih ekonomskih interesa	22
Primjer 3. Sprječavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela	25
Primjer 4. Ugrožavanje privatnosti i drugih ličnih prava	28
Primjer 5. Poreska tajna	32
5. (NIJE) DOZVOLJEN PRISTUP INFORMACIJAMA	35
5.1. Informacija je već objavljena	35
Primjer 6. Dodjela stanova, poslovnih prostora i kredita	35
Primjer 7. Izbor predstavnika NVO u Savjet Radio-televizije Crne Gore	38
5.2. Neposredan uvid u dokumentaciju u prostorijama organa vlasti	43
Primjer 8. Nelegalna izgradnja Hotela Splendid	44
5.3. Troškovi pristupa informacijama	46
Primjer 9. Obračun troškova – izgovor za skrivanje informacija	46
6. INSTITUCIJE NEMAJU TRAŽENE INFORMACIJE	51
6.1. Informacija nije u posjedu institucije	51
Primjer 10. Agencija za nacionalnu bezbjednost - ne zna?	51
Primjer 11. Građevinska dozvola i obračun komunalija	54
6.2. Nisu nadležni za postupanje po zahtjevu	55
Primjer 12. Kreditiranje privatnih firmi od strane Vlade Crne Gore	55
Primjer 13. Magistarski radovi i doktorske disertacije javnih funkcionera	59
7. ČUTANJE ADMINISTRACIJE	65

8. VODIČ ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA	68
Primjer 14. Vodič Vrhovnog suda	69
Primjer 15. Suspenzija zakona do donošenja Vodiča	75
Primjer 16. U Vodiču samo zabranjene informacije	77
9. SUDSKA PRAKSA	79
9.1. Trajanje postupka po tužbi	79
9.2. Presude kojim se poništavaju rješenja	83
Primjer 17. Državna tajna	83
9.3. Meritorne sudske odluke	98
Primjer 18. Ugovori o privatizaciji	98
10. STATISTIČKI PODACI	106
10.1. Ukupni podaci	106
10.2. Podaci po fazama postupka	107
10.3. Podaci po oblastima	108
11. O MANS-u	111
12. DODACI	116
Dodatak 1: Shema procesa pristupa informacijama	116
Dodatak 2: Šablon zahtjeva za slobodan pristup informacijama	118
Dodatak 3: Šablon ponovljenog zahtjeva	118
Dodatak 4: Šablon žalbe zbog ćutanja administracije	119
Dodatak 5: Šablon ponovljene žalbe	120
Dodatak 6: Šablon žalbe zbog pogrešne primjene materijalnog prava	121
Dodatak 7: Šablon tužbe zbog ćutanja administracije	122
Dodatak 8: Zakon o slobodnom pristupu informacijama	123

1. UVOD

Skupština Crne Gore je 8. novembra 2005. godine usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama omogućava raskid sa dosadašnjom praksom u odnosu države i građanina. Sprovođenje ovog zakona predstavlja jedan od ključnih preduslova za borbu protiv korupcije prepoznate kao najznačajnije prepreke na putu evropskih integracija.

Od stupanja na snagu zakona, MANS nadgleda njegovo sprovođenje testirajući političku volju i spremnost institucija da objave delikatne podatke kojima javnost do sada nije imala pristup.

Cilj ove publikacije je da ukaže na aktuelne probleme u pristupu informacijama u posjedu državnih organa i pruži osnov za razmatranje izmjena zakonske regulative i unapređivanje prakse.

Ova publikacija uključuje niz konkretnih primjera sa pratećom dokumentacijom i u njoj su dati podaci o prvih 1000 zahtjeva za informacijama, podnešenih u periodu od 20. decembra 2005. do 11. jula 2006. godine, a iskustva iz primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u oblasti privatizacije će biti objavljena u posebnoj publikaciji. Baza podataka svih podnešenih zahtjeva za informacijama je dostupna na www.pravodaznam.info

Izradu publikacije je podržao Švedski komitet za ljudska prava.



Swedish Helsinki Committee
for Human Rights

Mišljenja iznijeta u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove MANS-a i ne moraju se obavezno poklapati sa stavovima Švedskog helsinškog komiteta za ljudska prava.

2. OPŠTA ISKUSTVA IZ PRIMJENE ZAKONA

Nedostatak političke volje da se objave informacije kojima javnost do sada nije imala pristup, komplikovana i spora procedura pristupa informacijama su osnovne karakteristike sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori.

Visok procenat ćutanja administracije u svim fazama postupka i značajan broj negativnih odgovora na zahtjeve za informacijama su kvantitativni pokazatelj kvaliteta sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori.

Ukupni **statistički podaci** pokazuju da su informacije dobijene u 44% slučajeva, u 36% su dobijeni negativni odgovori, dok je ćutanje administracije kao konačan odgovor, nakon sprovedenih svih faza postupka, bilo na nivou od 22% od ukupnog broja podnešenih zahtjeva.

Neprecizno formulisani izuzeci se nerijetko zloupotrebljavaju u praksi, između ostalog zahvaljujući i činjenici da ne postoji propis kojim je definisana poslovna i državna tajna.

U praksi, **institucije ne sprovode test štetnosti** koji bi pokazao da li bi objavljivanjem informacije nastala veća šteta nego što je interes javnosti da te informacije budu objavljene.

U nekim slučajevima institucije **zabranjuju pristup** informacijama, bez pozivanja na izuzetke propisane zakonom, a na osnovu internih akata kojima se informacije proglašavaju tajnom, ili sa obrazloženjem da se informacije ne mogu objaviti do donošenja vodiča za pristup informacijama, ili čak i bez obrazloženja.

Ima slučajeva da **jedan organ vlasti zabrani** pristup informacijama pozivajući se na izuzetke, dok **druga institucija omogućí** pristup istim informacijama.

Nerijetko se **zabranjuje** i pristup informacijama koje mogu ukazati na **zloupotrebu položaja** javnih funkcionera i druge oblike **kršenja zakona**.

U nekim slučajevima, institucije odbijaju da učine javnim informacije saopštavajući da ih **ne posjeduju**, sa obrazloženjem da sačinjavanje tih informacija nije u njihovoj nadležnosti, iako faktički posjeduju ta dokumenta, jer su im morala biti dostavljena od organa koji su ih sačinili.

Često se više institucija u lancu proglašava **nenadležnim**, pa se do informacija sporije ili nikada ne dolazi. Praksa pokazuje da se na taj način često pokušavaju prikriti informacije koje jesu u faktičkom posjedu institucija.

U cilju izbjegavanja objavljivanja informacija, institucije zloupotrebljavaju mogućnost predviđenu zakonom da se informacije koje su **već objavljene** ne moraju dostavljati podnosiocu zahtjeva. Time se suštinski onemogućava pristup informacijama, jer institucije odbijaju da preciziraju gdje i kada je tražena informacija objavljena, iako ih zakon na to obavezuje.

Mehanizmi kojima bi se obezbijedilo da institucije odobre pristup na način koji je tražen zahtjevom nisu precizirani zakonom, pa neke institucije odobravaju isključivo **uvid u dokumentaciju**, što često predstavlja značajnu barijeru slobodnom pristupu informacijama.

Prema zakonu, institucije su dužne da obračunavaju **troškove pristupa informacijama** na osnovu posebnog propisa koji još uvijek nije donešen. Zbog nedonošenja posebnog propisa, institucije nemaju osnov za obračun troškova postupka, ali se uprkos tome u praksi često dešava da se troškovi obračunavaju u **nerealno visokim iznosima**, što predstavlja značajnu prepreku pristupu informacijama.

Prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, postupak po tužbi je hitan, dok se u praksi **na presude čeka po nekoliko mjeseci**.

Iako je predviđena zakonska mogućnost da sud donese **meritornu odluku** koja će u svemu zamijeniti rješenje organa i na osnovu koje se može ostvariti pristup informacijama, ni jedna takva odluka još uvijek **nije donešena**, već sud odlukom poništi rješenje i naloži donošenje novog, usklađenog sa zakonom.

U nekim slučajevima, uprkos presudama kojima se poništavaju rješenja, institucije ponovo zabranjuju pristup informacijama po istom osnovu, što zahtijeva ponovno podnošenje tužbe, pa proces traje i po nekoliko mjeseci i pretvara se u začarani krug, dok **sudska zaštita prava na pristup informacijama gubi smisao**.

3. PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

3. PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo na informisanje, kao pravo koje znači tačnu i pravovremenu informaciju, često se naziva „**pravom javnosti da zna**“.

Sloboda izražavanja misli, kao jedno od **osnovnih ljudskih prava**, obuhvata pravo na slobodan pristup informacijama, slobodu primanja i širenja informacija.

Istovremeno, informacija je **preduslov** za uživanje mnogih ekonomskih i socijalnih prava, dok samo informisan građanin može donositi racionalne građanske i političke odluke.

Crnogorski Zakon propisuje da se pristup informacijama garantuje na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

Slobodan pristup informacijama uspostavlja mehanizme koji građanima omogućavaju da bolje razumiju aktivnosti i politike vlade i da kontrolišu one koji njima vladaju, što dovodi do povećanja odgovornosti, kvaliteta rada državnih institucija i **smanjenja korupcije**.

Pravo na slobodan pristup informacijama je regulisano brojnim međunarodnim dokumentima i u posljednje vrijeme mu se pridaje sve veći značaj, posebno u oblasti borbe protiv korupcije.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, čl 19:

“Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice.”

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čl 19:

“Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.”

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, čl 10:

“Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.”

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, čl 10:

“Imajući u vidu potrebu borbe protiv korupcije, svaka država ugovornica će, u skladu sa osnovnim načelima svog unutrašnjeg zakonodavstva, preduzimati mjere koje mogu biti potrebne da se poveća, gdje to odgovara, transparentnost javne uprave, uključujući njenu organizaciju, funkcionisanje i procese odlučivanja. Te mjere mogu, između ostalog, obuhvatiti:

(a) usvajanje procedura ili propisa kojima se javnosti omogućava da, gdje to odgovara, dobije informacije o organizaciji, funkcionisanju i procesima donošenja odluka njene javne uprave, te, uz dužno uvažavanje zaštite privatnosti i ličnih podataka, o odlukama i zakonskim aktima koji su od interesa za javnost;

(b) pojednostavljenje administrativnih procedura, gdje to odgovara, kako bi se olakšao pristup javnosti organima nadležnim za donošenje odluka; i

(v) objavljivanje informacija, što može uključivati periodične izvještaje o zamkama od korupcije u javnoj upravi.”

Dana 8. novembra 2005. godine, nakon snažnog pritiska međunarodnih institucija i organizacija civilnog društva, poslije više od dvije godine rada i brojnih verzija nacрта zakona, Skupština je usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Time su građani Crne Gore dobili sasvim novo pravo i mogućnost da traže i dobiju informacije u posjedu državnih organa, što predstavlja pravu revoluciju u dosadašnjim odnosima na relaciji država - građanin.

Ovaj zakon predstavlja jedan od ključnih mehanizama za javnu kontrolu rada državnih organa, čime se sužava prostor za diskrecione odluke pojedinaca, dok samo mali broj informacija, u poređenju sa dosadašnjom praksom, može ostati sakriven od očiju javnosti.

Izvodi iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti je slobodan.

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ima **svako domaće i strano pravno i fizičko lice**.

Pravo pristupa informaciji obuhvata **pravo traženja, primanja, korišćenja i širenja informacije** koja se nalazi u posjedu organa vlasti

Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je **u javnom interesu**.

Informacija je dokument u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njegovu kopiju ili dio, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije

Organ vlasti je: državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski); organ lokalne samouprave; organ lokalne uprave; javna ustanova; javno preduzeće ili drugo pravno lice kome je povjereno vršenje javnih ovlašćenja, koje osniva država ili organ lokalne samouprave ili koje se finansira iz javnih prihoda, u čijem posjedu se informacija nalazi;

Informacija u posjedu organa vlasti je faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti (sopstvene informacije, informacije dostavljene od drugih organa vlasti ili trećih lica), bez obzira na osnov i način sticanja

Procedura za pristup informacijama

Procedura po zahtjevu za slobodan pristup informacijama regulisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu.

Rok za odgovor po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama je 8 dana i počinje da teče prvog narednog dana od dana podnošenja zahtjeva.

Ukoliko podnosilac zahtjeva **ne dobije odgovor u roku od 8 dana:**

1. Ukoliko **ne postoji institucija koja vrši nadzor** nad radom organa kome je podnešen zahtjev, ima pravo podnijeti **ponovljeni zahtjev**.
Rok za odgovor po ponovljenom zahtjevu je 7 dana od dana podnošenja ponovljenog zahtjeva.

2. Ukoliko postoji institucija koja vrši nadzor nad radom organa kome je podnešen zahtjev, ima pravo podnijeti **žalbu zbog ćutanja administracije**.
Žalba se podnosi organu kome je podnjet zahtjev za slobodan pristup informacijama koji ga prosljeđuje drugostepenom organu.

Rok za podnošenje žalbe je 15 dana od dana kada je istekao rok za odgovor po zahtjevu.

Rok za odgovor po žalbi je 15 dana od dana podnošenja žalbe.

Ukoliko organ vlasti ne dostavi odgovor ni nakon žalbe podnosilac zahtjeva podnosi **ponovljenu žalbu**.

Rok za odgovor po ponovljenoj žalbi je 7 dana od dana podnošenja ponovljene žalbe.

Ukoliko organ vlasti ne dostavi tražene informacije ni po ponovljenom zahtjevu ili žalbi podnosilac zahtjeva ima pravo da u roku od 30 dana od dana isteka roka po ponovljenom zahtjevu ili žalbi, **tužbom** pokrene spor pred Upravnim sudom.

Kada podnosilac dobije **odgovor na zahtjev kojim nije zadovoljan:**

1. Ukoliko **postoji institucija koja vrši nadzor** nad radom organa koji je donio rješenje, ima pravo podnijeti žalbu u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja.
2. Ukoliko **ne postoji institucija koja vrši nadzor** nad radom organa koji je donio rješenje, u roku od 30 dana od dana dostavljanja, ima pravo podnijeti **tužbu** Upravnom sudu zbog **povrede postupka ili pogrešnog sprovođenja zakona**.

U tužbi se mora navesti ime i prezime, zanimanje, mjesto i adresa stanovanja, odnosno naziv i sjedište tužioca, akt na koji se tužba odnosi, zbog čega se tužba podnosi, kao i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje akta. Tužba se podnosi u tri primjerka i uz nju se mora **podnijeti original ili ovjereni prepis akta** na koji se tužba odnosi.

U poglavlju Dodaci su date sheme procesa pristupa informacijama i šabloni.