

UVOD

Nakon snažnog pritiska međunarodnih institucija i organizacija civilnog društva, poslije više od dvije godine i nekoliko verzija nacrtu zakona, Skupština je 8. novembra 2005. godine usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Time su građani Crne Gore dobili pravo i mogućnost da traže i dobiju informacije u posjedu državnih organa, što je dovelo do značajnih promjena u dosadašnjim odnosima na relaciji država - građanin. Ovaj zakon predstavlja jedan od ključnih mehanizama za javnu kontrolu rada institucija sistema, jer samo mali broj informacija, u poređenju sa dosadašnjom praksom, može ostati sakriven od očiju javnosti.

Od stupanja na snagu zakona, MANS realizuje projekat monitoringa njegovog sprovođenja testirajući političku volju i spremnost institucija da objave delikatne podatke kojima javnost do sada nije imala pristup.

Cilj ove publikacije je da predstavi rezultate postignute u dosadašnjoj primjeni zakona, kao i da ukaže na aktuelne probleme u pristupu informacijama u posjedu državnih organa i pruži osnov za razmatranje izmjena zakonske regulative i unapređivanje prakse.

Postupak pristupa informacijama je regulisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu i uključuje: podnošenje zahtjeva za informacijama, žalbe drugostepenom organu i ponovljenog zahtjeva, odnosno žalbe, tužbe Upravnom sudu i zahtjeva za vanredno preispitivanje odluka Upravnog suda koji se podnose Vrhovnom sudu.

Od 20. decembra 2005. godine do 30. septembra 2007. godine MANS je podnio 6248 zahtjeva za slobodan pristup informacijama, a dozvoljen nam je pristup za 44% ili 2627 traženih informacija. Postupci u kojima je dozvoljen pristup informacijama su u prosjeku trajali 17 dana.

Mnoge institucije su na različite načine pokušavale da izbjegnu objavljivanje informacija u svom posjedu, u svim fazama postupka.

Opstrukcije su postojale čak i u fazi podnošenja zahtjeva za informacijama, jer su neke institucije izbjegavale da ovjere podnešene zahtjeve. Upravni sud je, u tim slučajevima odbacivao naše tužbe zbog ćutanja administracije, jer nismo imali dokaza da su zahtjevi zaista podnešeni. Ipak, ovaj problem je u praksi prevaziđen podnošenjem zahtjeva putem pisama sa povratnicom.

Neke institucije su pokušale da izbjegnu obavezu objavljivanja informacija, tvrdeći da nisu organi vlasti, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Sudska praksa je potvrdila da su sva pravna lica koja prema zakonu ili drugim aktima obavljaju djelatnost od javnog interesa obavezna da poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Na početku primjene Zakona, pojedine institucije su dostavljale odgovore u nepropisnoj formi. Nakon niza žalbi i tužbi sa obrazloženjima povreda postupka, kao i presuda Upravnog suda, institucije su evidentno izgradile kapacitete da odgovore dostavljaju u formi propisanoj zakonom.

Visok stepen ćutanja administracije u svim fazama postupka pokazuje da je to najćešća i najoćiglednija prepreka pristupu informacijama. Institucije u prosjeku ne odgovaraju na skoro 50% zahtjeva za informacijama, slićno se odnose i prema žalbama, a tek u poslednjoj fazi upravnog postupka, ćutanje administracije se smanjuje na 25% od broja podnesaka.

Jedan od ključnih problema u primjeni zakona je naćin na koji institucije omogućavaju pristup traženim informacijama. Neke institucije omogućavaju pristup isključivo putem neposrednog uvida u dokumentaciju, ne dozvoljavajući da se njen sadržaj na bilo koji naćin trajno zabilježi. Sudska praksa je potvrdila da institucije imaju primarnu obavezu da sagledaju mogućnost ostvarivanja pristupa informaciji na onaj naćin kako je traženo u zahtjevu, i da odrede drugi naćin samo ako postoje objektivne smetnje ili teškoće, pri ćemu imaju obavezu da to i obrazlože.

Većina institucija poštuje takav stav suda, pa ćak i u slućajevima kada odobre pristup informacijama u formi uvida, dozvoljavaju skeniranje dokumentacije, ili bilježenje njenog sadržaja na drugi naćin. Međutim, propisivanje isključivo uvida u informacije se još uvijek zloupotrebljava u praksi, posebno od strane institucija u ćijem posjedu su informacije o privatizaciji.

Institucije su dužne da obraćunavaju samo stvarne troškove pristupa informacijama i to na osnovu posebnog propisa koji nije donešen ni nakon skoro dvije godine od usvajanja zakona. U praksi, pojedine institucije obraćunavaju troškove postupka u nerealno visokom iznosima, što predstavlja znaćajnu prepreku pristupu informacijama. Sudska praksa, međutim, pokazuje da, organ koji donosi rješenje određuje iznos troškova postupka, u skladu sa Zakonom o općtem upravnom postupku.

Pojedine institucije su pokušale da ograniće pristup informacijama od javnog znaćaja pozivajući se na izuzetke propisane Zakonom, a ne obrazlažući na koji naćin bi se objavljivanjem informacija mogli ugroziti drugi interesi. Sudska praksa je potvrdila da institucije imaju obavezu da sprovode zakonom propisan test štetnosti i dokažu da bi se objavljivanjem traženih informacija nanijela veća šteta, nego što je interes javnosti da zna.

Zakonom je propisano da je postupak po tužbi u vezi sa pristupom informacijama hitan, ali nije definisan rok za donošenje presuda, što u praksi stvara znaćajne probleme. U prosjeku, na presudu Upravnog suda se ćeka 5 mjeseci.

Upravni sud još uvijek nije donio ni jednu meritornu odluku, pa uprkos presudama kojima se poništavaju rješenja i nalaže donošenja novih, institucije ćesto po istom osnovu ponovo zabranjuju pristup informacijama, što i onako dug postupak pristupa informacijama pretvara u zaćarani krug.

Napori građana da ostvare svoja prava na informaciju su naišli na otpor pojedinih struktura sistema, posebno onih ćiji rad je do sada bio prekriven velom tajnosti. Te institucije direktno ili posredno pokušavaju uticati na ponosioce zahtjeva, što predstavlja znaćajno ogranićenje prava na slobodan pristup informacijama.

*Izradu ove publikacije podržao je Institut za otvoreno društvo, kancelarija u Budimpešti.
Mišljenja iznijeta u ovoj publikaciji predstavljaju isključivo stavove MANS-a
i ne moraju se obavezno poklapati sa stavovima donatora.*