



Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS

Analiza proaktivnog objavljivanja informacija

Dio 2. Državna uprava

Septembar 2018.

Da javno ne bude tajno!



Ova publikacija izrađena je uz podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

1. Uvod

Kada su javni organi otvoreni prema javnosti, građani nesmetano saznaju šta i kako organi vlasti rade. To im omogućava da ravnopravno učestvuju u javnom životu i kontinuirano kontrolišu rad javnih poslenika.

Još od 2013. godine Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Zakon o SPI) propisuje da institucije objavljuju određene kategorije informacija na svojim internet prezentacijama. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS analizirala je koliko institucije poštuju odredbe tog Zakona i omogućavaju javnosti da proaktivno dobije informacije o njihovom radu, bez potrebe podnošenja zahtjeva za informacijama i pokretanja nerijetko kompleksne pravne procedure.

U prvom dijelu ove analize obrađeni su podaci o proaktivnom objavljivanju podataka od strane ministarstava u Vladi Crne Gore, a u ovom dokumentu su dati podaci o proaktivnosti državne uprave.

Analiza sajtova 36 organa državne uprave pokazuje da ni jedna od tih institucija ne objavljuje informacije ni približno na način propisan Zakonom o SPI. Najviši stepen proaktivnosti imaju Zavod za statistiku i Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu sa svega 68% objavljenih, ali ne i lako dostupnih informacija na svojim sajtovima. To pokazuje da su organi u sastavu Vlade značajno zatvoreniji od minisarstava, za koje se takođe ne može reći da su otvorena prema javnosti na način predviđen Zakonom o SPI.

Čak 31 od ukupno 36 analiziranih organa na svojim sajtovima nema ni pola proaktivno objavljenih informacija. Na sajtovima Uprave za ugljovodonike, Lučke uprave, Uprave za dijasporu i Uprave policije nisu uopšte identifikovane proaktivno objavljene informacije, dok sajtovima Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencije za duvan i Direkcije za saobraćaj nije bilo moguće pristupiti.

Nisu potpuno objavljene informacije ni iz jedne kategorije propisane Članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Na analiziranim sajtovima je natpolovična zastupljenost jedino izvještaja i drugih dokumenata o radu i stanju u oblastima iz nadležnosti institucija. Obim objavljenih informacija iz svih ostalih kategorija je ispod 50%, a najmanje je objavljenih registara i javnih evidencija (11%) i nacрта i predloga zakona i drugih propisa, ako i mišljenja eksperata na te propise (nepunih 6%).

Analiza organa koji rade u okviru ministarstava kao i drugih organa u okviru Vlade Crne Gore pokazuje izuzetno nisku ili potpuno odsustvo proaktivnosti u objavljivanju informacija propisanih Zakonom o SPI. Uz činjenicu da krše Zakon, kao i da uskraćuju javnosti informacije koje su javno relevantne, neobjavlivanjem i otežanom dostupnošću ovih informacija otvara se veliki prostor za razvoj koruptivnih praksi.

Jedino je punim, zakonom definisanim uvidom u informacije od javnog značaja moguće kontinuirano i nesmetano vršiti javnu kontrolu rada organa vlasti, te na taj način ukazivati na slučajeve i sprječavati dalji razvoj korupcije u Crnoj Gori.

2. Slobodan pristup informacijama kao fundamentalno ljudsko pravo

Pravo javnosti da zna dio je korpusa fundamentalnih ljudskih prava u savremenom svijetu. Ovo pravo nezamislivo je bez slobodnog pristupa informacijama, koje predstavlja jedan od ključnih stubova na kojima počivaju savremene demokratije. Slobodan pristup informacijama sa jedne strane čini rad vlasti transparentnim i odgovornim pred građanima, dok sa druge, omogućava pravovremenu i punu informisanost građana, koja je neophodna za njihovo efikasno učešće u javnom životu. Kao ključni garant transparentnosti, pravo javnosti da zna ujedno je i najveća brana od korupcije. Koruptivne prakse i zloupotrebe javnih resursa, pokazuje se, dominantno se razvijaju u sferi tajnog, gdje su informacije javnosti nedostupne, a javna kontrola nemoguća.

Pravo na slobodan pristup informacijama spada u red prava na slobodu izražavanja, upisanih u Član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koji obuhvataju slobode „traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja putem bilo kojih medija i bez obzira na granice“. Sedamdeset godina nakon usvajanja ovog dokumenta, međunarodni standardi i pravna praksa kontinuirano potvrđuju činjenicu da su informacije javno dobro, a legislativa kojom se uređuje oblast slobodnog pristupa informacijama razvija se i unapređuje širom svijeta. U Evropi, Konvencija Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima iz 2009. propisuje da su „svi službeni dokumenti u principu javni i da se javnosti mogu uskratiti samo ukoliko je u pitanju zaštita drugih prava i legitimnih interesa“. U skladu sa tim, slobodan pristup informacijama priznaje kao temeljno ljudsko pravo i Evropski sud za ljudska prava¹. Iako spada u red „mlađe legislative“, danas 124 zemlje svijeta imaju zakone o slobodnom pristupu informacijama, a u zemljama Evropske unije ovo je već godinama ustanovljen standard.

Pravo na slobodan pristup informacijama na dvojak način obavezuje javne organe da objavljuju informacije koje su relevantne za javnost. To podrazumijeva:

- **proaktivnu** obavezu javnih organa da pružaju, objavljuju i distribuiraju informacije o svojim aktivnostima, radu, politikama, planovima i resursima kojima rasolažu, kako bi javnost mogla da zna šta i kako javni organi rade, kako bi ravnopravno učestvovala u javnom životu i kako bi nesmetano i kontinuirano kontrolisala rad javnih poslenika;
- **reaktivnu** obavezu javnih organa da odgovore na zahtjeve za informacijama o svom radu, ali i obavezu da javnosti pruže na uvid zahtijevana dokumenata koja o tome svjedoče.

Proaktivno objavljivanje informacija, dakle, treba da otvori prostor za kontinuirano praćenje rada javnih organa, dok reaktivnost na zahtjeve treba da javnosti omogući dostupnost dodatnih informacija, koje još neposrednije oslikavaju kako javni organi rade u ime građana. Tako uspostavljen, nesmetani protok javno relevantnih informacija čini javne organe *otvorenim prema javnosti*, a to je posebno značajno za rad civilnog društva i medija koji u ime cjelokupne javnosti vrše ulogu javne kontrole.

Najzad, obim proaktivno objavljenih informacija ukazuje ne samo na poštovanje standaada i zakona, već i volju javnih organa da svoj rad učine javnim i legitimnim, kao i da smanje mogućnost zloupotreba javnih resursa ili ovlašćenja „u svojim redovima“ u cilju ostvarivanja pojedinačnih interesa na štetu javnog.

¹ www.access-info.org

3. Zakonska obaveza proaktivnog objavljivanja informacija

Pravo na slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori garantovano je Ustavom Crne Gore². Godine 2005, kada je u Skupštini Crne Gore prvi put usvojen Zakon o slobodnom pristupu informacijama, uspostavljen je pravni okvir kojim se precizno reguliše oblast slobodnog pristupa informacijama.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 2013. godine ustanovljeno je proaktivno objavljivanje informacija obveznica Zakona³.

U roku od 15 dana od dana njihovog sačinjavanja ili donošenja, odnosno usvajanja, organ vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi sljedeće informacije:

- 1) vodič za 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.

Među klasifikovanim grupama informacija, posebnim članom detaljno se propisuje obaveza objavljivanja *Vodiča za pristup informacijama*⁴.

Najzad, u posebnom članu Zakona o SPI definisano je ko su obveznice ovog Zakona, odnosno ko je u obavezi da proaktivno objavljuje informacije i čini ih dostupnim javnosti shodno odredbama ovog Zakona⁵.

² Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja. Pravo pristupa informacijama može se ograničiti ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike. (Član 51, Ustav Crne Gore)

³ Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

⁴ Organ vlasti dužan je da sačini, objavi na svojoj internet stranici i redovno ažurira vodič za pristup informacijama u svom posjedu (u daljem tekstu: vodič za pristup informacijama).

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. Organ vlasti dužan je da vodič za pristup informacijama ažurira najmanje jednom godišnje, odnosno u roku od 30 dana od dana promjene vrsta informacija u njegovom posjedu i podataka od značaja za pristup informacijama. Organ vlasti je dužan da omogući pristup informaciji koju posjeduje, iako vodič za pristup informacijama ne sadrži tu informaciju.

Organ vlasti dužan je da odredi lice koje je zaduženo za rješavanje po zahtjevima za pristup informacijama, kao i lice koje će ga zamjenjivati u slučaju njegovog odsustva. (Član 11 Zakona o slobodnom pristupu informacijama)

4. Metodologija

U cilju utvrđivanja da li i u kojoj mjeri obveznice Zakona o slobodnom pristupu informacijama ostvaruju svoju zakonsku obavezu u vidu proaktivnog objavljivanja informacija, MANS je tokom februara, marta i aprila 2018. godine sproveo analizu zvaničnih web sajtova selektovanih organa vlasti na koje se ovaj Zakon odnosi. U prvom redu, cilj je bio da se utvrdi:

1. da li i u kojoj mjeri obveznice Zakona o SPI objavljuju informacije u okviru Zakonom definisaih kategorija, kroz mapiranje prisustva 11 kategorija informacija na stranicama sajtova;
2. vrste proaktivno objavljenih informacija, putem analize sadržaja objavljenih informacija, kojom je utvrđen sadržaj i stepen opštosti informacija koje se pružaju na uvid javnosti;
3. pravovremenost objavljivanja informacija, provjerom poštovanja rokova za objavljivanje shodno Zakonu o SPI, koje je posmatrano kroz jedan indikator - ažuriranost Vodiča za slobodan pristup informacijama⁵;
4. formalnu ili suštinsku proaktivnost, utvrđivanjem sveobuhvatnosti u objavljivanju informacija, njihove dostupnosti na predviđenim sekcijama sajta u odgovarajućim formatima, kao i dodatno - provjerom preglednosti cjelokupnog sajta;
5. proktivnost u objavljivanju informacija od značaja za otkrivanje korupcije, utvrđivanjem proaktivnog objavljivanja informacija koje bi mogle da budu značajne za otkrivanje korupcije, odnosno čije neobjavljivanje bi moglo da omogući skrivanje koruptivne prakse.

U cilju kvantifikacije nalaza i rangiranja institucija, prisustvo informacija propisanih pojedinačnim tačkama ocjenjivano je sa 1, djelimično prisustvo informacija i prisustvo zastarjelih informacija ocjenjivano se sa 0,5, a odsustvo informacija evidentirano je sa 0. Institucije su rangirane na osnovu zbira bodova u svakoj od kategorija propisanih zakonom. Objavljene informacije su razvrstane prema dostupnosti na sajtovima u: lako i teže dostupne.

Struktura informacija u okviru kategorija definisanih zakonom sačinjena je prostim evidentiranjem prisustva, djelimičnog prisustva i odsustva informacija na stranicama sajtova. MANS je analizirao proaktivnost objavljivanja podataka od strane ministarstava, organa državne uprave, lokalne samouprave i kompanija sa većinskim državnim kapitalom.

U ovom dokumentu predstavljamo **glavne nalaze analize proaktivnog informisanja organa uprave u sastavu ministarstava, samostalnih organa uprave u Vladi, sekretarijata, zavoda i direkcija u Vladi Crne Gore**. Tako selektovan uzorak obuhvatio je 36 pojedinačnih organa

⁵ Organ vlasti je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upravlja javnim fondom (Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Član 9, Tačka 1)

⁶ Praćenje objavljivanja svih usvojenih dokumenata u roku od 15 dana zahtijevalo bi istraživački napor koji nadilazi ciljeve ove analize, a ažuriranje Vodiča može se smatrati relevantnim i za ovu analizu dovoljnim pokazateljem, koji je dodatno predviđen i posebnim članom Zakona.

izvršne vlasti u Crnoj Gori, koji su u obavezi da poštuju Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

5. Glavni nalazi

Ni jedan organ državne uprave, u okviru Vlade Crne Gore, ne objavljuje u potpunosti informacije na način propisan Zakonom o SPI.

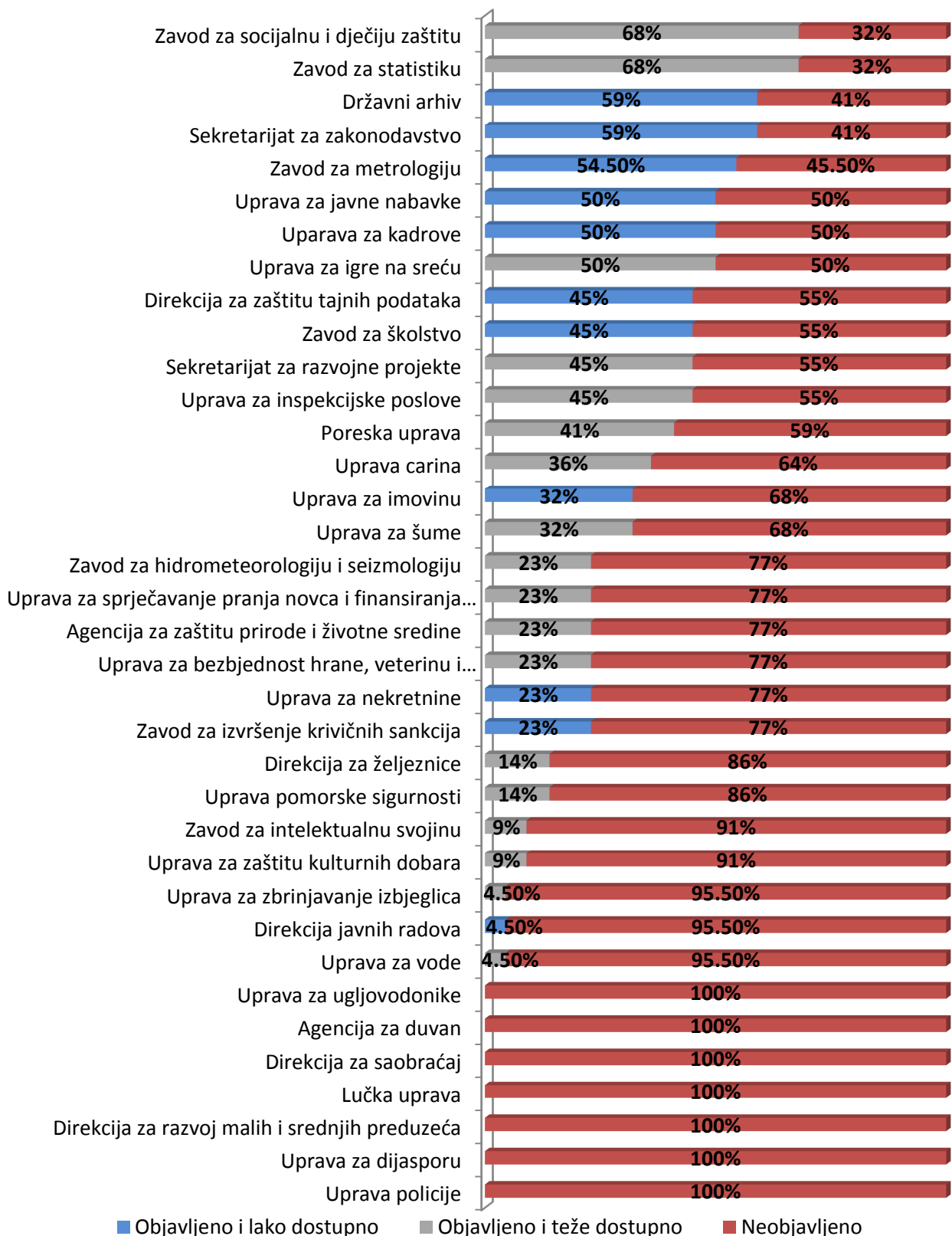
Analiza proaktivnosti 36 organa državne uprave pokazuje da ni jedna od tih institucija nije u potpunosti ispoštovala obaveze propisane Zakonom o SPI.

Trinaest godina nakon usvajanja Zakona o SPI i pet godina nakon institucionalizacije proaktivnog objavljivanja informacija, više od trećine ovih organa nema objavljen čak ni Vodič o slobodnom pristupu informacijama, ili ih pretraživanjem sajtova nije bilo moguće mapirati na dostupnim stranicama.

Prema stepenu proaktivnosti, u okvirima Zakonom definisanih obaveza, moguće je razvrstati nekoliko grupa organa državne uprave⁷, među kojima nema visoko proaktivnih, pošto su sve analizirane institucija objavile manje od 70% informacija predviđenih Zakonom.

- 1. Srednje proaktivni organi državne uprave:** Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Zavod za statistiku, Državni arhiv, Sekretariat za zakonodavstvo, Zavod za metrologiju, Uprava za javne nabavke, Uprava za kadrove, Uprava za igre na sreću. Ove institucije su proaktivno objavile između 50% i 68% informacija definisanih Zakonom o SPI, pri čemu trećina njih je teško dostupnima zbog nepreglednosti sajtova na kojima su postavljene;
- 2. Organi državne uprave sa niskom proaktivnošću,** koja proaktivno objavljuju manje od polovine informacija: Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Zavod za školstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Uprava za inspekcijske poslove, Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za imovinu, Uprava za šume, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za nekretnine, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Direkcija za željeznice, Uprava pomorske sigurnosti, Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, Direkcija javnih radova i Uprava za vode;
- 3. Organi koji na svojim sajtovima uopšte nisu proaktivno objavljivali informacije:** Uprava za ugljovodonike, Lučka uprava, Uprava za dijasporu i Uprava policije, kao i institucije čijim sajtovima nije bilo moguće pristupiti: Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencija za duvan i Direkcija za saobraćaj.

⁷ U cilju očuvanja metodološke konzistentnosti pri poređenju svih obveznica Zakona o SPI, zadržavamo kriterijum definisan za sve organe vlasti, prema kojem makar tri četvrtine informacija moraju biti objavljene kako bi se institucija mogla uvrstiti među visoko proaktivne.



Grafikon 1: Obim i dostupnost objavljenih informacija po Zakonu o SPI na sajtovima organa u Vladi Crne Gore

6. Preglednost proaktivno objavljenih podataka

Proaktivnost u informisanju građana nije samo pitanje ispunjavanja zakonske obaveze da se na sajtu nađu dokumenta propisana Zakonom o SPI. Suštinska proaktivnost ogleda se i u njihovoj dostupnosti na preglednim sajtovima kao neposrednim izvorima informacija o radu obveznika Zakona o SPI.

Najzad, interaktivnost i mogućnost jednostavnog uspostavljanja komunikacije sa predstavnicima institucija dodatni je pokazatelj proaktivnog stava u cilju informisanja građana.

Među sajtovima pojedinačnih organa u Vladi Crne Gore najpregledniji su i sa stanovišta proaktivnog objavljivanja informacija najviši stepen interaktivnosti sa korisnicima i tražiocima informacija pokazuju Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za nekretnine, Direkcija javnih radova, Uprava za kadrove, Uprava za imovinu, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za školstvo, Zavod za metrologiju, Državni arhiv i Direkcija za zaštitu tajnih podataka.

Objavljeni podaci shodno Zakonu o SPI na njihovim stranicama su relativno lako dostupni i vidljivi, obično u posebnim sekcijama. Ipak, preglednost ovih sajtova u poređenju sa sajtovima ministarstava je manja, gotovo da nema posebno naznačenih kontakata za podnošenje zahteva za slobodan pristup informacijama i izostaje posebna klasifikacija dokumenata koji su razvrstani prema tačkama Člana 12 Zakona SPI, kao što je to slučaj sa nekim ministarstvima.

Srednje pregledni su sajtovi na kojima je potrebno više vremena i koraka za nalaženje proaktivno objavljenih informacija.

Takvi su sajtovi Uprave carina, Uprave za igre na sreću, Zavoda za intelektualnu svojinu, Direkcije za željeznice, Uprave za vode, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Uprave za sprječavanje pranje novca i finansiranje terorizma, Uprave za javne nabavke, Uprave za inspekcijske poslove, Sekretarijata za razvojne projekte, Zavoda za statistiku, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, Zavoda za socijalnu i dječiju zaštitu.

Nepregledni sajtovi na kojima je teško doći do informacija su Uprava policije, Uprava za dijasporu, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava pomorske sigurnosti, Lučka uprava, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za šume, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica i Uprava za ugljovodonike.

SAJTOVIMA

- Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća,
- Direkcije za saobraćaj i
- Agencije za duvan

**NIJE BILO MOGUĆE
PRISTUPITI.**

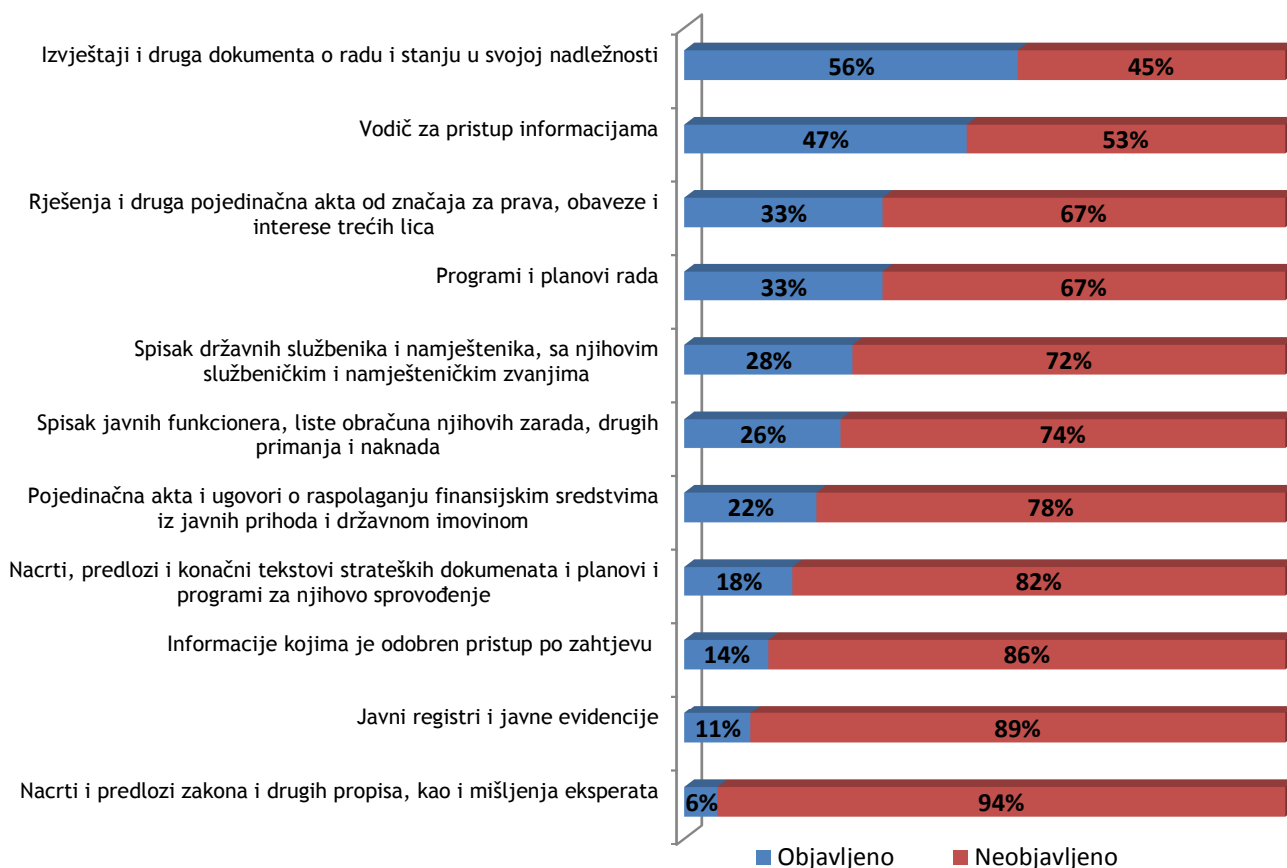
Naziv institucije	Stepen preglednosti sajta
Zavod za izvršenje krivičnih sankcija	PREGLEDAN
Uprava za nekretnine	
Direkcija javnih radova	
Uprava za kadrove	
Uprava za imovinu	
Sekretarijat za zakonodavstvo	
Zavod za školstvo	
Zavod za metrologiju	
Državni arhiv	
Direkcija za zaštitu tajnih podataka	
Poreska uprava	
Uprava carina	
Uprava za igre na sreću	
Zavod za intelektualnu svojinu	
Direkcija za željeznice	
Uprava za vode	
Agencija za zaštitu prirode i životne sredine	
Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma	
Uprava za javne nabavke	
Uprava za inspekcijske poslove	
Sekretarijat za razvojne projekte	
Zavod za statistiku	
Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	
Zavod za socijalu i dječiju zaštitu	
Uprava policije	NEPREGLEDAN
Uprava za dijasporu	
Uprava za zaštitu kulturnih dobara	
Uprava pomorske sigurnosti	
Lučka uprava	
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	
Uprava za šume	
Uprava za zbrinjavanje izbjeglica	
Uprava za ugljovodonike	
Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća	
Direkcija za saobraćaj	
Agencija za duvan	

Tabela 1: Preglednost sajtova organa državne uprave

7. Kategorije proaktivno objavljenih podataka

Institucije državne uprave nisu objavile sve informacije ni u jednoj od kategorija podataka za koje Zakon propisuje da moraju biti postavljene na sajtove nadležnih organa.

Nedvosmisleno je da su, kao obveznice Zakona o SPI, ove institucije u obavezi da pravovremeno na sajt postavljaju sva dokumenta koja sadrže predviđene informacije u punom obimu, u čitljivim formatima i na vidljivim i lako dostupnim stranicama sajta.



Grafikon 2: Procenat objavljenih informacija na sajtovima organa Vladi Crne Gore, prema tačkama Zakona o SPI (zbirni prikaz)

Informacije koje, shodno Zakonu, institucije moraju proaktivno objavljivati se mogu grupisati u četiri kategorije:

- 1) opšte informacije o institucijama, odnosno vodiče i javne registre,
- 2) opšta akta o radu institucija kao što su strategije, planovi, izvještaji i zakoni,
- 3) podaci o finansijama i raspolaganju javnim resursima, i
- 4) pojedinačna akta institucija.

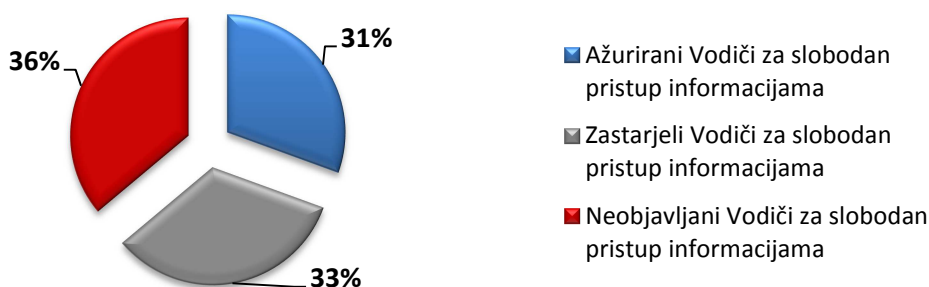
Analiza pokazuje da **organi uprave najčešće objavljuju informacije koje su sadržane u opštim pravnim aktima, a najmanje informacije koje neposredno ukazuju na njihov rad.**

7.1. Vodiči i javni registri

Ova kategorija obuhvata vodič za pristup informacijama, javne registre i javne evidencije⁸.

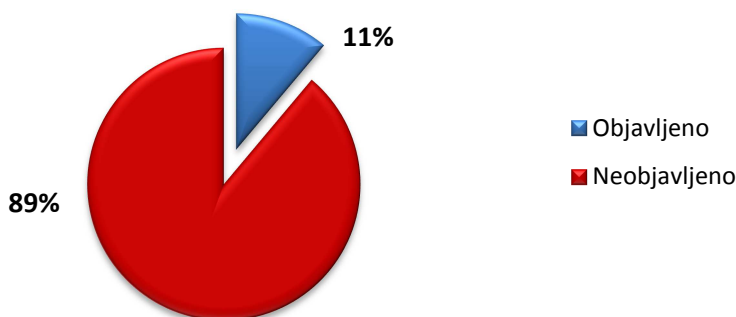
Manje od trećine analiziranih institucija nema ažuriran Vodič za slobodan pristup informacijama.

Na sajtovima ostalih organa, nije bilo uopšte moguće identifikovati Vodič za slobodan pristup informacijama. U pitanju su: Uprava policije, Uprava za dijasporu, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Lučka uprava, Direkcija za saobraćaj, Direkcija za željeznice, Uprava za šume, Agencija za duvan, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, Uprava za ugljovodonike, Zavod za hidrometeorologiju i sezmologiju.



Grafikon 3: Proaktivno objavljivanje ažurnih Vodiča za slobodan pristup informacijama na sajtovima organa državne uprave (tačka 1, Član 12, Zakon o SPI)

Javne registre i javne evidencije na sajtovima ima objavljeno samo 11%, odnosno četiri analizirane institucije: Uprava za nekretnine, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Zavod za statistiku i Državni arhiv. Na sajtovima ostalih institucija nije identifikovan ni jedan dokument koji se može smatrati javnim registrom ili javnom evidencijom.



Grafikon 4: Proaktivno objavljivanje javnih registara i javnih evidencija na sajtovima organa državne uprave (tačka 2, Član 12, Zakon o SPI)

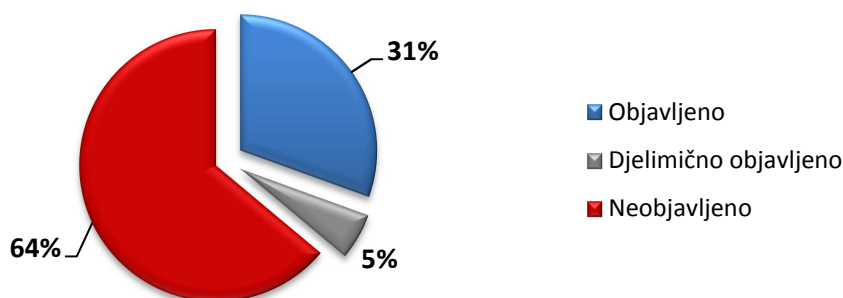
⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Član 12, Tačke 1 i 2

7.2. Strategije, planovi, zakoni i izvještaji

Ova kategorija uključuje: programe i planove rada, izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju; nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje; nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise⁹.

Kada su u pitanju planovi i programi rada, svega oko trećine drgana državne uprave objavljuje ova dokumenta, koja nisu uvijek pravovremeno ažurirana. Ove informacije su u trenutku analize bile ažurirane u skladu sa Zakonom na sajtovima Poreske uprave, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Uprave za kadrove, Uprave za javne nabavke, Uprave za imovinu, Sekretarijata za razvojne projekte, Zavoda za statistiku, Zavoda za školstvo, Zavoda za metrologiju, Zavoda za socijalnu i dječiju zaštitu i Direkcije za zaštitu tajnih podataka.

Planovi i programi rada su bili zastarjeli na sajtovima Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Državnog arhiva, dok na sajtovima ostalih institucija ovi dokumenti nisu uopšte objavljeni.

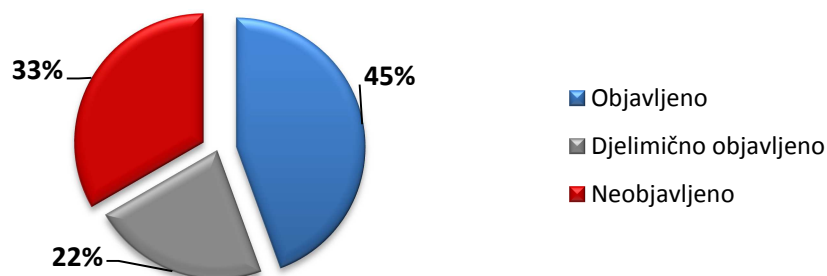


Grafikon 5: Proaktivno objavljivanje programa i planova rada na sajtovima organa državne uprave (tačka 3, Član 12, Zakon o SPI)

Među objavljenim dokumentima, natpolovična zastupljenost informacija evidentirana je jedino kada su u pitanju izvještaji i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz nadležnosti institucija. Kada se sagleda struktura ovih dokumenata, vidimo da nešto ispod polovine ovih istitucija redovno ažurira informacije definisane četvrtom tačkom Zakona.

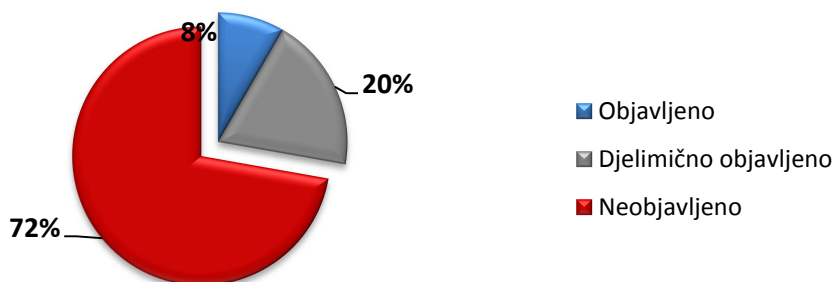
To su: Poreska uprava, Uprava za igre na sreću, Uprava za šume, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Uprava za javne nabavke, Uprava za inspekcijeske poslove, Uprava za imovinu, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Zavod za statistiku, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Zavod za školstvo, Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Državni arhiv i Direkcija za zaštitu tajnih podataka. Izvještaje i druga dokumenta iz svoje nadležnosti djelimično objavljuju Uprava carina, Zavod za intelektualnu svojinu, Uprava pomorske sigurnosti, Direkcija za željeznice, Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Uprava za zbrinjavanje izbjeglica, Uprava za kadrove i Zavod za metrologiju.

⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Član 12, Tačke 3, 4, 5 i 6



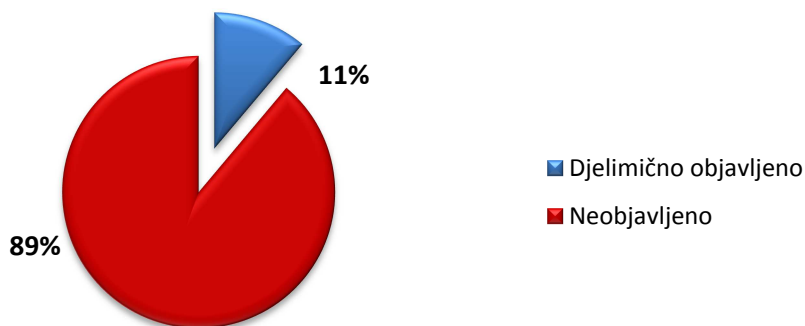
Grafikon 6: Proaktivno objavljivanje izvještaja i drugih dokumenata iz nadležnosti organa državne uprave (tačka 4, Član 12, Zakon o SPI)

U poređenju sa informacijama koje se objavljuju shodno Zakonu o SPI, **nacrti, predlozi i konačni tekstovi strateških dokumenata i planovi i programi za njihovo korišćenje su među nisko zastupljenim.** Samo tri obveznice Zakona iz analizirane grupe institucija imaju ova dokumenta na svojim sajtovima: Zavod za statistiku, Zavod za metrologiju i Zavod zasocijalnu i dječiju zaštitu. Sedam analiziranih institucija ove informacije objavljuje ali nepotpuno: Uprava carina, Uprava za igre na sreću, Direkcija za željeznice, Uprava za šume, Uprava za kadrove, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Uprava za javne nabavke. Na ostalim analiziranim sajtovima, nije bilo ove vrste dokumenata.



Grafikon 7: Proaktivno objavljivanje nacrti, predloga i konačnih tekstova strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje od strane državne uprave (tačka 5, Član 12, Zakon o SPI)

Nacrti i predlozi zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise su najmanje zastupljene informacije na analiziranim sajtovima, nepunih 6%. Čak i kada su ti podaci objavljeni, informacije nisu kompletne, odnosno djelimično su objavljene na sajtovima Poreske uprave, Uprave za šume, Sekretarijata za zakonodavstvo i Zavoda za školstvo, dok na ostalim sajtovima nije bilo moguće evidentirati ova dokumenta.

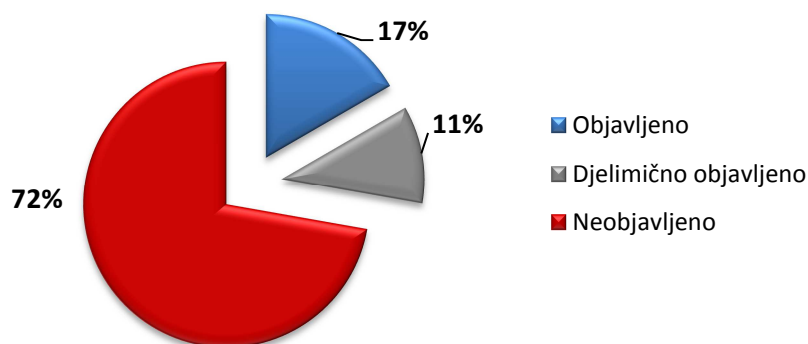


Grafikon 8: Proaktivno objavljivanje nacrti i predloga zakona i drugih propisa, kao i mišljenja eksperata na te propise od strane državne uprave (tačka 6, Član 12, Zakon o SPI)

7.3. Podaci o finansijama i raspolaganju javnim resursima

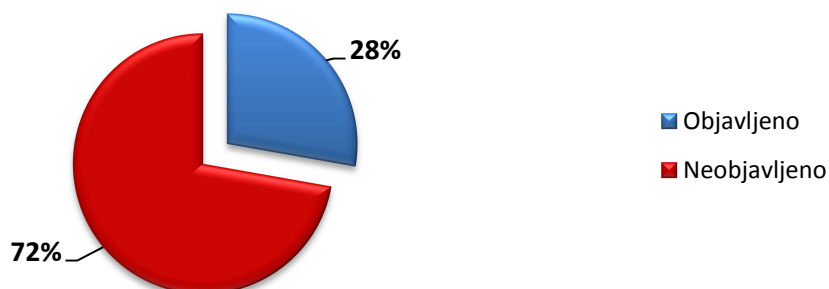
Ova kategorija uključuje: pojedinačna akta i ugovori o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom; spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima; spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije¹⁰.

Pojedinačni akti o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom su objavili samo rijetki organi državne uprave. Objavljeni su na sajtovima Uprave za šume, Uprave za kadrove, Uprave za inspekcijske poslove, Uprave za imovinu, Sekretarijata za zakonodavstvo, Zavoda za statistiku. Ove informacije su bile nepotpune na stranicama sajtova Poreske uprave, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, Zavoda za socijalnu i dječiju zaštitu i Državnog arhiva, dok na ostalih 28 sajtova ove informacije nisu bile objavljene.



Grafikon 9: Proaktivno objavljivanje pojedinačnih akata i ugovora o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom od strane organa državne uprave (tačka 7, Član 12, Zakon o SPI)

Kada su u pitanju spiskovi državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima, analiza je pokazala da ova dokumenta redovno objavljuje samo nekoliko institucija, Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za igre na sreću, Uprava za nekretnine, Uprava za kadrove, Uprava za javne nabavke, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Zavod za metrologiju i državni arhiv. Ostale institucije ova dokumenta nemaju na svojim sajtovima.



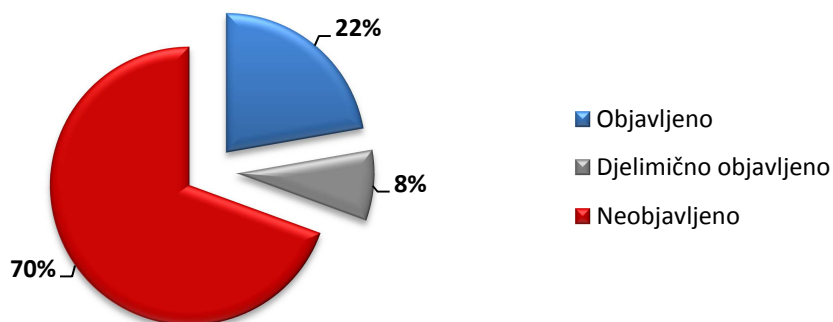
Grafikon 10: Proaktivno objavljivanje spiskova državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima od strane organa državne uprave (tačka 8, Član 12, Zakon o SPI)

¹⁰ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Član 12, Tačke 7, 8 i 9

Analizirane institucije rijetko proaktivno objavljuju spiskove javnih funkcionera, listu obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije.

Ove informacije ažurno objavljuju Zavod za izvršenje krivičnih sankcija, Uprava za igre na sreću, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Zavod za školstvo, Zavod za metrologiju, Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Direkcija za zaštitu tajnih podataka. Dejelimično je ovim informacijama moguće pristupiti na sajtovima Uprave carina, Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Državnog arhiva.

Ostalih 25 analiziranih institucija uopšte nemaju ove informacije na svojim sajtovima.



Grafikon 11: Proaktivno objavljivanje spiskova javnih funkcionera, liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije od strane organa državne uprave (tačka 9, Član 12, Zakon o SPI)

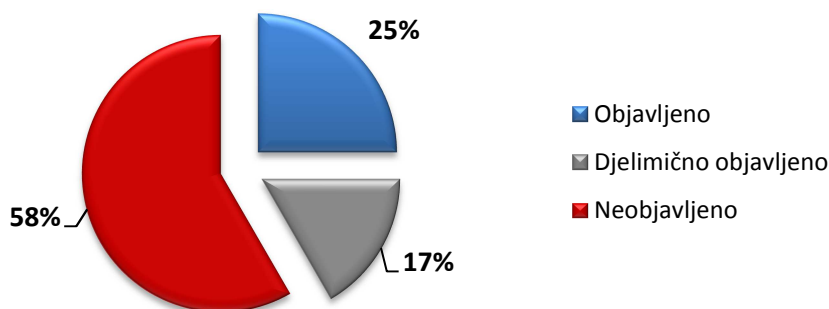
7.4. Pojedinačna akta

Ova kategorija uključuje rješenja i druga pojedinačna akta, koja su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica; informacije kojima je po zahtjevu pristup odobren¹¹.

Samo trećina državne uprave objavljuje rješenja i druga pojedinačna akta koja su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica na sajtovima analiziranih institucija: Uprava carina, Uprava za igre na sreću, Uprava za zaštitu kulturnih dobara, Uprava za inspekcijske poslove, Sekretarijat za zakonodavstvo, Zavod za statistiku, Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Državni arhiv i Direkcija za zaštitu tajnih podataka u cjelosti objavljuju ova pojedinačna akta.

Poreska uprava, Uprava pomorske sigurnosti, Direkcija za željeznice, Uprava za šume, Agencija za zaštitu prirode i životne sredine i Zavod za metrologiju ova dokumenta ne objavljuju ažurno i u potpunosti, dok na sajtovima ostalih analiziranih institucija ove informacije nisu identifikovane.

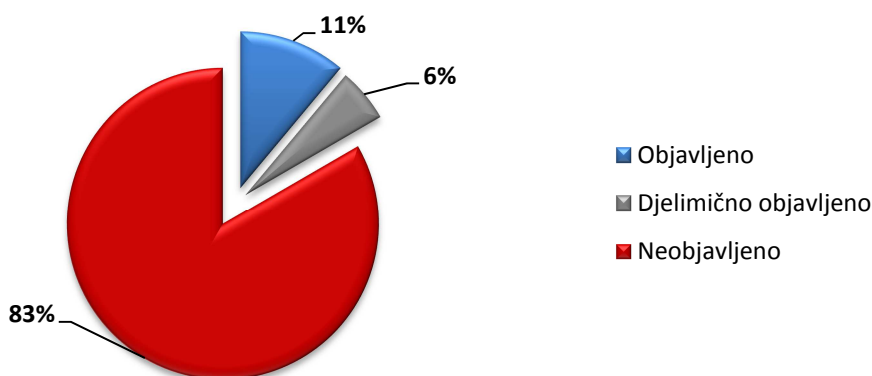
¹¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Član 12, Tačke 10 i 11



Grafikon 12: Proaktivno objavljivanje rješenja i drugih pojedinačnih akata koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica od strane organa državne uprave (tačka 10, Član 12, Zakon o SPI)

Najzad, vrlo su rijetke institucije državne uprave koje na svojim sajtovima objavljuju informacije kojima su odobrile pristup po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, koji je podnijelo neko pravno ili fizičko lice, što bi trebalo da bude u interesu institucija, kako ne bi po više puta odgovarale na iste zahtjeve za informacijama.

Međutim, samo Uprava carina, Uprava za kadrove, Uprava za inspekcijske poslove i Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu objavljuju ove informacije, dok Zavod za statistiku i Zavod za školstvo objavljuju samo rješenja o podnijetim zahtjevima, bez samih informacija. Na sajtovima ostalih institucija, ovih informacija nema.



Grafikon 13: Proaktivno objavljivanje informacija kojima je po zahtjevu pristup odobren od strane organa državne uprave (tačka 11, Član 12, Zakon o SPI)

ZAKLJUCCI I PREPORUKE

Analiza sadržaja sajtova organa državne uprave u Vladi Crne Gore pokazuje izuzetan nizak nivo proaktivnog informisanja ovih institucija, značajno manji u poređenju sa ministarstvima. Neobjavljivanje, nemogućnost pristupa pojedinim sajtovima, selektivno i nepotpuno objavljivanje, kao i otežana dostupnost objavljenih informacija, prije svega predstavlja kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Niska proaktivnost, zatim, onemogućava javnosti da nesmetano i kontinuirano bude upućena u rad institucija i ograničava medije i civilni sektor da u ime javnosti vrše kontrolnu ulogu u društvu.

Najzad, svaki vid držanja u tajnosti informacija koje su od javnog značaja otvara veliki prostor za razvoj koruptivnih praksi.

Sa druge strane, proaktivno informisanje korisno je i za same institucije koje na taj način informišu javnost. Kada svojevrijem ne objave informacije koje neposredno svjedoče o njihovom radu, postoji potreba za učestalim podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što je nerijetko spor i veoma složen mehanizam informisanja, koji uključuje niz institucija.

Stoga je proaktivno informisanje javnosti višestruko značajno i predstavlja jedan od najboljih mehanizama koji obezbjeđuje transparentnost institucija u razvijenim demokratijama.

Na osnovu nalaza i zaključaka ove analize, preporučujemo:

- **Potrebno je da obveznice Zakona o SPI standardizuju proces objavljivanja, kao i obim, sadržaj, format i plasman informacija koje se proaktivno postavljaju na stranice sajtova.** Neujednačenost obima objavljenih informacija za rezultat ima nejasnoće u pogledu same količine informacija koje bi trebalo da budu dostupne na sajtovima, a ujednačeni formati i plasman obezbijedili bi i suštinski proaktivnost, umjesto formalno objavljenih informacija koje se teško pronalaze i iščitavaju;
- **Potrebno je ojačati obavezu proaktivnog objavljivanja informacija koje se odnose na otkrivanje korupcije,** uključujući sva pojedinačna dokumenta (poput npr. imovinskih kartona), koja bi mogla da svjedoče o koruptivnoj praksi;
- **Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama treba da vrši kontrolu sveobuhvatnosti i pravovremenosti proaktivnog informisanja svih obveznica Zakona o SPI;**
- **Lica koja su u institucijama zadužena za proaktivno objavljivanje informacija treba da budu obučena kako da na adekvatan način i u skladu sa Zakonom o SPI objavljuju informacije na sajtovima.**