



ANALIZA KAPACITETA AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA



Da javno ne bude tajno!

Naziv:

Analiza kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Izdavač:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

Autori:

Snežana Bajčeta

Vuk Janković

Štampa:

3M – Makarije

Tiraž: 150

Kontakt:

Dalmatinska 188, Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 266 326

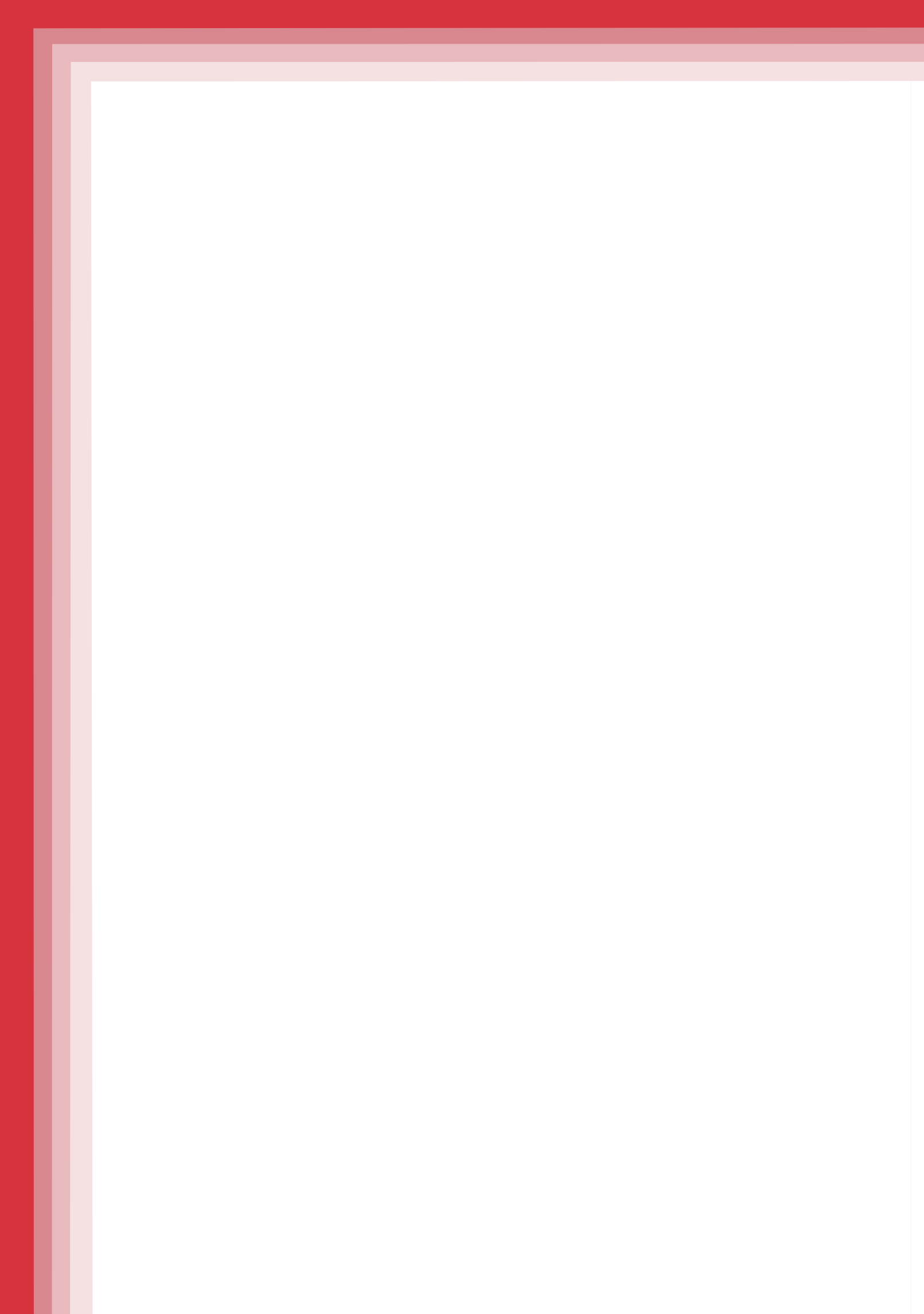
Fax: +382 20 266 328

E-mail: mans@t-com.me

www.mans.co.me

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| Sažetak | 5 |
| Uvod | 7 |
| 1. Normativni okvir | 8 |
| 1.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama | 8 |
| 1.1.1. Vođenje informacionog sistema | 9 |
| 1.1.2. Praćenje stanja u oblasti pristupa informacijama | 9 |
| 1.1.3. Nadzor proaktivnog informisanja | 9 |
| 1.1.4. Nadzor ponovne upotrebe informacija | 10 |
| 1.2. Ocjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama u vezi sa ulogom i nadležnostima Agencije | 10 |
| 1.3. Podzakonska akta | 11 |
| 2. Unutrašnja organizacija i kapaciteti Agencije | 12 |
| 2.1. Organizaciona struktura | 12 |
| 2.2. Struktura zaposlenih | 14 |
| 2.3. Procedure u postupku odlučivanja | 18 |
| 2.3.1. Raspodjela predmeta | 18 |
| 2.3.2. Sjednice Savjeta Agencije | 18 |
| 2.3.3. Postupak po žalbi | 18 |
| 3. Budžet Agencije | 21 |
| 4. Informacioni sistem i softver Agencije | 24 |
| 5. Ostalo | 26 |
| 5.1. Vršenje nadzora proaktivnog objavljivanja informacija | 26 |
| 5.2. Statistika postupanja Agencije po žalbama MANS-a | 27 |



Sažetak

Analiza kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, koju je sproveo MANS, pokazuje koji su ključni izazovi sa kojima se ovaj drugostepeni organ susreće u pogledu ispunjavanja zakonskih obaveza propisanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Pored mapiranih problema, analiza sadrži i ključne preporuke kako bi se stanje u izvjesnoj mjeri unaprijedilo, uzimajući u obzir važnost uloge koju ovaj organ ima u procesu slobodnog pristupa informacijama.

Kada je u pitanju normativni okvir za rad Agencije, pored krovnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama kojim su definisane nadležnosti, ovlašćenja i obaveze Agencije, niz podzakonskih akata ove institucije uređuje način njenog funkcionisanja. Među 26 takvih dokumenata, evidentirano je osam koji se neposredno odnose na oblast i procedure vezane za slobodan pristup informacijama. Iako se institucionalna osnova Agencije može smatrati u dovoljnoj mjeri razvijenom, niz problema koji se javljaju u praksi, odraz su problematično postavljenih ostalih osnova na kojima počiva Agencija, ali i nepoštovanja utvrđenih pravila.

Kada se sagleda organizaciona struktura Agencije i sa njom uporedi struktura zaposlenih, evidentno je nekoliko važnih problema koje bi Agencija morala da riješi kako bi unaprijedila svoj rad. Struktura zaposlenih ne odgovara organizacionoj strukturi, prije svega u pogledu broja zaposlenih, a njihove kompetencije i mjera u kojoj zaposleni na individualnom nivou ispunjavaju svoje obaveze na odgovarajući način, nije moguće ni procijeniti, jer za to niti postoji utvrđeni sistem evaluacije, niti je Agencija voljna da bilo kakve podatke o radnim biografijama svojih zaposlenih da na uvid javnosti. Ako se tome doda i činjenica da se sami postupak zapošljavanja tokom vremena mijenjao, u zavisnosti od realnih moći odlučivanja na pojedinim rukovodećim pozicijama, nedvosmisleno je jasno da su u aspektu unapređenja stanja kapaciteta ljudstva neophodne važne promjene. Najzad, u organizacionom pogledu, i više od pet godina od kada su Agenciji dodijeljene obaveze u sferi slobodnog pristupa informacijama, i dalje nije precizirano niti je u praksi ustanovljen sistem raspodjele posla u pogledu obavljanja nadzorne uloge i rješavanja po žalbama, kao najznačajnijim i najopterećenijim djelokruzima rada Agencije.

Dalje, kada su u pitanju definisane procedure u Agenciji, na osnovu tvrdnji predstavnika same Agencije, utvrđeno je da se praksa nezavisno od pravila tokom godina mijenjala, do tačke kada su na primjer postajale upitne čak i osnovne nadležnosti Savjeta. Evidentan je problem nedovoljno definisanog načina na koji predmeti dolaze na dnevni red na sjednicama Savjeta i još važnije, utvrđeno je da članovi Savjeta, koji odlučuju po predmetima, ne bivaju u dovoljnoj mjeri informisani o predmetima niti upoznati sa njihovom suštinom. Činjenica da oni samo odlučuju, ali i ne sačinjavaju rješenja niti imaju obavezu da provjere njihov konačni sadržaj, „prelila“ je u većoj mjeri ovlašćenja u vezi sa rješenjima iz Savjeta u Odsjek za informacioni sistem, koji samostalno interpretira odluke Savjeta i sačinjava sama rješenja. Sa druge strane, rješenja bivaju nedovoljno dobro obrazložena, sa šturim pravnim zaključcima i preopterećena nepotrebnim deskripcijama slučaja, što se kasnije odražava na rad drugih organa u sistemu, kao što je Upravni sud.

Analiza je pokazala da finansijski aspekt ne predstavlja veći izazov u radu, te da postojeći budžet uglavnom omogućava funkcionisanje Agencije, ali da bi dodatna sredstva bila potrebna za unapređenje znanja i vještina zaposlenih, za njihovu edukaciju i obuke.

Kada je u pitanju informacioni sistem Agencije i softversko rješenje kojim ona raspolaže u radu, analizom su utvrđeni problemi, prvenstveno u smislu pravovremenog i doslednog sakupljanja informacija, koje bi Agencija morala da ima, budući da prvostepeni organi na ažuran način ne dostavljaju informacije o broju zahtjeva od strane podnosioca. To za posledicu ima upitnu tačnost raspoloživih podataka, jer se na primjer pokazuje da je samo MANS u nekom periodu podnosio više zahtjeva organima vlasti, nego što je Agencija ukupno evidentirala zahtjeva u istom periodu. Takođe, značajan problem je činjenica da elektronska baza podataka uz pomoć koje se prati postupak po žalbama izjavljenih na odluke prvostepениh organa, kao i tužbi koje su izjavljene na odluke Agencije, ne vodi se na dnevnom nivou. Zbog toga nije moguće pratiti dosledno „status“ konkretnog predmeta. Najzad, Agencija ne posjeduje arhivu u elektronskoj formi, jer se ni dokumentacija ne skenira, pa je nemoguće čuvanje i pretraživanje akata u elektronskoj formi.

Na osnovu ključnih nalaza dobijenih na osnovu ove analize, MANS je ukazao u kojim aspektima postoji prostor za unapređenje rada i podizanje kapaciteta Agencije. Sumirane preporuke bi bile sledeće:

- Potrebno je da Agencija u većoj mjeri postupa u skladu sa postavljenim normativnim okvirima, ili da, ukoliko postojeća rješenja ne predstavljaju adekvatnu osnovu za efikasnu praksu, izvrši izvjesnu reviziju postojećih podzakonskih akata kojima se uređuje način njenog rada.

- Agencija treba da bude transparentnija u pogledu zapošljavanja i kapaciteta zaposlenih.

- Potrebno je redefinisati podjelu nadležnosti između organa Agencije, ali i pojedinačnih zaposlenih.

- Agencija treba da unaprijedi procedure u pogledu izrade kvalitetnijih rješenja po odlukama Savjeta Agencije.

- Potrebno je da Agencija efikasnije uredi i jasno definiše hronologiju odlučivanja, kako ne bi kršila zakonske rokove.

- Agencija treba da svoju bazu podataka dnevno ažurira, kao i da unaprijedi postojeći softver na način da je u njemu moguće evidentirati i klasifikovati predmete prema „statusu“, što je posebno važno za praćenje pojedinačnih slučajeva pristupa informacijama.

- Agencija bi trebalo da izradi elektronski arhiv.

Uvod

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (u nastavku: Agencija) je nadležnosti u domenu slobodnog pristupa informacijama dobila usvajanjem izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2012. godine. Od tada, ovaj drugostepeni organ predstavlja samostalni, nezavisni organ sa ključnom – kontrolnom ulogom u oblasti slobodnog pristupa informacijama u Crnoj Gori.

Novе zakonske obaveze Agencije zahtijevale su niz izmjena u pogledu prilagođavanja novih normativnih okvira za njeno funkcionisanje, zatim prilagođavanje organizacione strukture i kapaciteta ljudstva, što je praćeno potrebama za drugačijim finansijskim sredstvima i, najzad, prilagođavanje u domenu softverskih rješenja, neophodnih za rad u novoj oblasti.

Potreba za zadovoljavajućim kapacitetima Agencije istaknuta je u Izveštajima Evropske komisije o napretku Crne Gore. Tako je već u Izveštaju za 2014. godinu EK ukazala da bi elektronska baza podataka objavljenih odluka mogla biti poboljšana i učinjena jednostavnijom za korišćenje¹. Naredne godine, EK je izvijestila da Agencija nema dovoljno kapaciteta za rad na sve većem broju žalbi koje joj pristižu, a da ćutanje administracije predstavlja značajan problem i uzrok za skoro 50 % žalbi koje Agenciji pristižu od javnosti².

U Izveštaju za 2018. godinu Evropska komisija je konstatovala da je kapacitet Agencije pojačan, ali da je budžet za 2017. godinu bio samo blago povećan, kao i da je zatvorenost administracije u javnoj upravi za pružanje informacija i dalje problem i ozbiljan uzrok pritužbi građana³.

Kako bi se bliže utvrdilo u kojoj mjeri je Agencija u mogućnosti da odgovori na zakonske obaveze u oblasti slobodnog pristupa informacijama, MANS je sproveo sveobuhvatnu analizu postojećih kapaciteta Agencije. U tom cilju analiziran je normativni okvir za rad Agencije koji predstavlja institucionalnu osnovu za njen rad; zatim organizaciona struktura Agencije sa kapacitetima zaposlenih, koji treba da odgovore na zadatke propisane zakonom; sprovedena je analiza budžeta kao odraza finansijskih kapaciteta i; softvera, bez čije efikasnosti nijedan sistem sa velikim bazama podataka, kakav je sistem Agencije, ne može da funkcioniše.

Metodološki, analiza je sprovedena kombinovanjem desk istraživanja dokumentacije koju je Agencija proaktivno objavila kao i dokumentacije koja je MANS-u dostavljena na zahtjev. Analiza je podržavala i obradu kvalitativnih podataka, dobijenih putem intervjua koje je MANS sproveo sa dvoje članova Savjeta Agencije, predstavnicima Upravnog suda, Ministarstva javne uprave i medija u Crnoj Gori. Ovdje je važno napomenuti da je MANS inicirao razgovor sa predsjednikom Savjeta Agencije Muhamedom Gjokajem, kao i rukovoditeljkom Odsjeka za pristup informacijama u Agenciji, Biljanom Božić. Međutim, do dana izrade ove analize odgovore na naša pitanja nisu dostavili. Navodi ostalih intervjuisanih citirani su u nastavku analize.

¹ Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2014. godinu

² Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2015. godinu

³ Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2018. godinu

1. Normativni okvir

1.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama

Slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori garantovan je **Ustavom**. U članu 51 najvišeg pravnog akta u Crnoj Gori navodi se da „svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja“. Ovo pravo ograničeno je samo 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“⁴.

Precizniji normativni okvir za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama postavljen je **Zakonom o slobodnom pristupu informacijama**, koji izmjenama koje su stupile na snagu 2013. godine institucionalizuje kontrolni mehanizam u ovoj oblasti. Agencija, kao kolektivni nezavisni organ, koja je prethodno vršila nadzor samo u sferi zaštite ličnih podataka, dobija niz novih nadležnosti i ovlašćenja, propisanih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Nadležnosti Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, u pogledu pristupa informacijama, propisane su u članu 39 Zakona.

⁴ Član 51 Ustava Crne Gore

Nadležnosti Agencije

Član 39

Agencija, pored nadležnosti koje su propisane zakonom kojim se uređuje zaštita ličnih podataka:

- 1) vrši nadzor nad zakonitošću upravnih akata kojima se rješava o zahtjevima za pristup informacijama i preduzima zakonom propisane mjere;
- 2) vodi informacioni sistem pristupa informacijama;
- 3) prati stanje u oblasti pristupa informacijama;
- 4) vrši inspekcijски nadzor nad primjenom ovog zakona u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama i ponovne upotrebe informacija.
- 5) podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka za povrede odredaba ovog zakona koje se odnose na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama i ponovne upotrebe informacija.
 - 5a) vodi i redovno ažurira evidenciju o svim odobrenim isključivim pravima za ponovnu upotrebu informacija;
 - 5b) provjerava opravdanost razloga za odobrenje isključivog prava na ponovnu upotrebu informacija;
- 6) vrši i druge poslove propisane ovim zakonom.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama, Agencija je **drugostepeni organ** koji ima **nadzornu ulogu**. Ovo tijelo prati zakonitost ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, kroz nadzor upravnih akata u ovom procesu i ovlašćena je da po potrebi preduzima zakonom propisane mjere.

Kako bi na adekvatan način vršila nadzornu funkciju, Agencija prema članu 40 Zakona, ima pravo da zahtijeva od organa vlasti, kao prvostepenih organa, da joj u roku od pet dana dostave informacije kojima se traži pristup, ali i dodatne podatke koji su potrebni za odlučivanje. Takođe, Agencija ima ovlašćenje da zahtijeva da po potrebi inspekcija u istom roku utvrdi da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju⁵.

Druga važna uloga Agencije kao drugostepenog organa je **odlučivanje po žalbama**. Naime, Zakon o slobodnom pristupu informacijama u članu 34 propisuje pravo na žalbu, kao mogućnost podnosioca zahtjeva za pristup informacijama da izjavi žalbu zbog rješenja donijetog u prvom stepenu, uz određene izuzetke⁶.

Agencija je dužna da donese rješenje po žalbi i dostavi ga podnosiocu **u roku od 15 dana**⁷.

Žalba se može podnijeti zbog povrede pravila postupka, nepravilno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava⁸. Nakon što Agencija donese odluku po žalbi, Zakon propisuje rok od pet dana u kojem je prvostepeni organ dužan da sprovede sve radnje po žalbi⁹.

Ukoliko ne donese rješenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe, Agencija će biti kažnjena za prekršaj novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura.¹⁰

⁵ član 40 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012. god.)

⁶ član 34, Ibid

⁷ član 38, Ibid

⁸ član 35, Ibid

⁹ član 37, Ibid

¹⁰ član 48, Ibid

1.1.1. Vođenje informacionog sistema

Pravo javnosti da zna na kojem počiva slobodan pristup informacijama uključuje niz procedura i veliki broj aktera, počevši od zainteresovanih lica koja potražuju informacije, zatim organe vlasti, drugostepene i pravosudne organe. Praćenje stanja u oblasti slobodnog pristupa informacijama stoga zahtijeva jedinstveni informacioni sistem koji objedinjuje sve važne podatke u vidu **baze podataka**, što je takođe zadatak Agencije, dok su organi vlasti dužni da Agenciji sve potrebne podatke dostave u roku od 10 dana¹¹.

Baza, prema članu 41 Zakona, treba da sadrži podatke o organima vlasti, zahtjevima, aktima organa vlasti po zahtjevima, žalbama, tužbama, odlukama suda, kao i o mjerama propisanim protiv organa vlasti¹².

1.1.2. Praćenje stanja u oblasti pristupa informacijama

Agencija ima obavezu da putem prukupljenih podataka prati stanje u oblasti slobodnog pristupa informacijama u Crnoj Gori. Takođe, dužna je da na godišnjem nivou, ali i na zahtjev, podnosi izvještaj zakonodavnom organu¹³ o aktuelnom stanju.

Ukoliko ne podnese izvještaj Skupštini Crne Gore o stanju u oblasti pristupa informacijama, Agencija će po Zakonu biti kažnjena za prekršaj novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura.¹⁴

1.1.3. Nadzor proaktivnog informisanja

Agencija posebno prati u kojoj mjeri organi vlasti poštuju zakonsku obavezu proaktivnog informisanja javnosti i redovnog ažuriranja Vodiča za slobodan pristup informacijama¹⁵. Ukoliko organi vlasti krše ovu obavezu, nadležnost Agencije je da podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka¹⁶.

¹¹ član 42, Ibid

¹² član 41, Ibid

¹³ član 43, Ibid

¹⁴ član 48, Ibid

¹⁵ član 39 tačka 4, Ibid

¹⁶ član 39 tačka 5, Ibid

1.1.4. Nadzor ponovne upotrebe informacija

Najzad, Agencija je zadužena za nadzor ponovne upotrebe informacija. Ovaj organ takođe vrši evidenciju i provjerava opravdanost razloga za odobrenje isključivog prava na ponovnu upotrebu informacija.

Član 27a Zakona propisuje da je Agencija dužna da vodi evidenciju ugovora, drugih sporazuma i odluka kojima organi vlasti odobravaju isključivo pravo na ponovnu upotrebu informacija. Organi vlasti ova dokumenta, prema istom članu Zakona, treba da dostave Agenciji u roku od 15 dana od dana zaključivanja, odnosno donošenja.¹⁷

1.2. Ocjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama u vezi sa ulogom i nadležnostima Agencije

Prema ocjeni eksperata Access Info Europe (AIE), vodeće međunarodne organizacije koja se bavi slobodnim pristupom informacijama, crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama je u dijelu koji se tiče Agencije djelimično usklađen sa međunarodnim standardima¹⁸, ali postoji značajan prostor za unapređenje kao i za temeljne izmjene.

Prijem i odlučivanje po žalbama, funkcionisanje informacionog sistema za pristup informacijama, vođenje spiska organa vlasti, provjeravanje da li je svaki organ ažurirao svoj Vodič, provjera proaktivnog objavljivanja informacija, su kako ocjenjuje AIE, usklađeni sa međunarodnim standardima.

Agencija prema Zakonu sprovodi promotivne mjere i organizuje obuke, ipak, aktivnosti vezane za promovisanje svijesti o zakonu, doprinos mijenjanju kulture i omogućavanje državnim zvaničnicima da razumiju kako suštinu tako i tekst zakona, nijesu dovoljno snažni, smatraju eksperti AIE.

¹⁷ član 27a, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 030/17 od 09.05.2017. god.)

¹⁸ Ključni međunarodni standardi kojih Crna Gora treba da se pridržava u oblasti slobodnog pristupa informacijama sadržani su u Konvenciji Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, Opštem komentaru broj 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih Nacija, presudama Evropskog suda za ljudska prava, Odredbi EU 1049/2001 i pravnoj praksi Suda pravde Evropske unije.

Zakon bi, kako navode, trebalo ojačati kako bi se omogućilo da svi organi vlasti imaju obavezu da izvještavaju Agenciju o statistici prava na pristup informacijama, kako bi se sveobuhvatno i pravovremeno sakupljali podaci za izvještaje.

Agencija ima ovlašćenje da izvrši inspekciju traženih dokumenata, što je ocijenjeno kao dobro. Prema AIE, u ovo spada i uvid u povjerljive informacije. Međutim, oni su izrazili zabrinutost jer Agencija nema ovlašćenje da odlučuje o žalbama kada se zahtjev odnosi na odbijanje pristupa informaciji koja sadrži podatke označene stepenom tajnosti (član 34). Ova odredba, navode, nema nikakvog smisla i nije u skladu sa standardima i praksama širom Evrope: "Izgleda kao da je član 34 formulisan kako bi odvratio podnosiocima zahtjeva za pristup informacijama od podnošenja žalbi na odbijanje pristupa povjerljivim informacijama (što već predstavlja ozbiljan problem u crnogorskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama) i postavio im prepreke u vidu skupog, otežanog i dugotrajnog procesa".

Zaključuju da takva provizija nije u skladu sa međunarodnim standardima i pravnom praksom Evropskog suda za ljudska prava za pristup dokumentima u cilju utvrđivanja nadležnosti, čak i kada je predmet zahtjeva povjerljiva informacija.

Najzad, kao najveću manjkavost Zakona o SPI u pogledu regulisanja rada Agencije, AIE vidi u nedostatku zaštite drugostepenog organa od političke pristrasnosti: "Zakon o slobodnom pristupu informacijama ovo ne omogućava, ali zakon kojim je agencija formirana propisuje da agencijom ne mogu rukovoditi članovi političkih partija. Ipak, to ne znači da ih njihova politička prošlost sprječava da budu imenovani. Štaviše, trenutni predsjednik Savjeta Agencije je bio član vladajuće partije (Demokratska partija socijalista) u trenutku kandidature i napustio je partiju samo da bi započeo svoj mandat. Ovo nije dovoljno snažan standard da se osigura nezavisnost".¹⁹

¹⁹ Analiza: Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore, Helen Darbshire, Access Info Europe, link: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/11/AnalizaZoSPI.pdf>

1.3. Podzakonska akta

Rad Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, pored Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao osnovnog pravnog akta, uređen je nizom podzakonskih akata. Riječ je o internim aktima same Agencije, kojih je ukupno 26.

Među internim aktima Agencije, **osam podzakonskih akata** uže je i neposredno vezano za nadležnosti i procedure koje Agencija ima i sprovodi u vezi sa slobodnim pristupom informacijama.

| | |
|---|---|
| Pravilnik o poslovanju Agencije | Pravilnikom se uređuje način poslovanja Agencije i obezbjeđuje uredno i blagovremeno vršenje upravnih, administrativno-tehničkih i drugih poslova značajnih za unutrašnje poslovanje Agencije. |
| Statut Agencije (uključujući Odluku o izmjeni statuta Agencije) | Statutom Agencije uređuju se sljedeća pitanja: sjedište i djelatnost; zastupanje i predstavljanje; unutrašnja organizacija; način rada, odlučivanja i nadležnosti organa Agencije; bliži postupak odlučivanja; način objavljivanja godišnjeg izvještaja o radu i druga pitanja od značaja za rad Agencije. |
| Procedura za izradu predloga budžeta Agencije | Interna procedura određuje način izrade predloga budžeta u Agenciji. |
| Pravila o radu Agencije | Pravilima o radu se bliže uređuje način rada i postupanja, kao i druga pitanja od značaja za rad Agencije. |
| Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta | Pravilnikom se utvrđuje unutrašnja organizacija i sistematizacija Agencije u okviru utvrđenih nadležnosti Agencije. |
| Pravilnik o arhivskom poslovanju | Pravilnikom se utvrđuje način arhivskog poslovanja Agencije. Arhivsko poslovanje obuhvata: primanje, pregledanje, evidentiranje i raspoređivanje predmeta (akata) u rad, administrativno-tehničko obrađivanje akata, otpremanje pošte, razvođenje predmeta i akata, klasifikacija i predaja arhivske građe nadležnom arhivu |
| Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja informacionog sistema pristupa informacijama | Pravilnikom se propisuje sadržaj i način vođenja informacionog sistema koji Agencija vodi radi praćenja stanja u oblasti pristupa informacijama. |

Interna akta Agencije neposredno vezana za oblast slobodnog pristupa informacijama

2. Unutrašnja organizacija i kapaciteti Agencije

2.1. Organizaciona struktura

Agencija je po zakonu **kolektivni organ**, a unutrašnja organizacija i jasna podjela nadležnosti od velikog su značaja za nesmetano obavljanje procedura u pogledu slobodnog pristupa informacijama. Organizaciona struktura i pravila u vezi sa unutrašnjom organizacijom i podjelom nadležnosti u najvećoj mjeri su propisana **Statutom Agencije i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta**.

Prema Statutu Agencije, organi Agencije su Savjet Agencije i direktor²⁰. **Savjet Agencije** čine predsjednik i dva člana, koje imenuje i razrješava Skupština Crne Gore, a na predlog Administra-

tivnog odbora. Mandat im traje pet godina i mogu biti najviše dva puta imenovani. Članovi Savjeta su za svoj rad odgovorni Skupštini.²¹ **Direktora Agencije** imenuje Savjet Agencije na period od četiri godine, a na osnovu javnog konkursa.²²

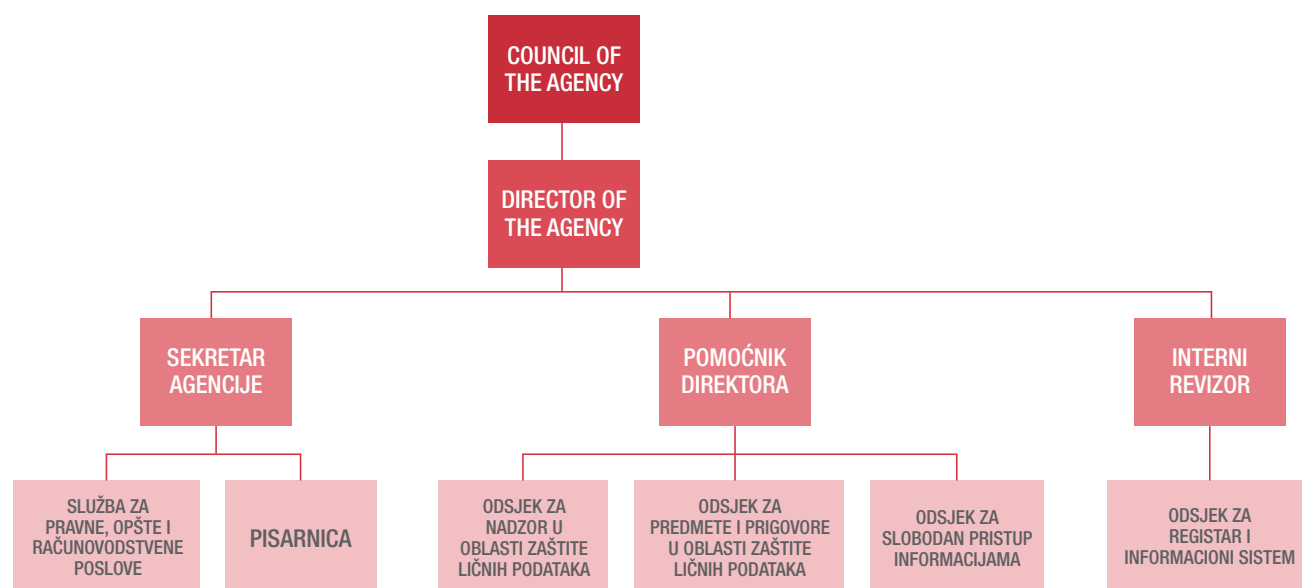
Kada su u pitanju ostale organizacione jedinice u okviru Agencije, za vršenje stručnih i administrativnih poslova, postoji **Stručna služba** sa pet zasebnih jedinica, među kojima su za slobodan pristup informacijama važne: **Odsjek za pristup informacijama** i **Odsjek za registar i informacioni sistem**.

Dvije organizacione jedinice u nadležnosti imaju zaštitu ličnih podataka (Odsjek za nadzor u oblasti zaštite ličnih podataka, Odsjek za predmete i prigovore u oblasti zaštite ličnih podataka) i peta je **Služba za pravne, opšte i računovodstvene poslove**.

²⁰ član 9 Statuta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

²¹ član 10, Ibid

²² član 1, Ibid



Šema organizacionih jedinica Agencije

Pomoćnik direktora i sekretar Agencije imenuju se na osnovu javnog konkursa, na period od 5 godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja. Pomoćnik direktora rukovodi radom četiri odsjeka, a Sekretar rukovodi Službom za pravne, opšte i računovodstvene poslove.²³

Svaki odsjek ima rukovodioca. Odsjekom za slobodan pristup informacijama rukovodi **Rukovodilac Odsjeka – Glavni kontrolor**, dok Odsjekom za Registar i informacioni sistem rukovodi **Rukovodilac Odsjeka**. Svi rukovodioci odgovorni su direktoru.²⁴

²³ Poslovi i zadaci i za pomoćnika direktora i sekretara Agencije definisani su Izmenom Statuta Agencije iz 2017. godine.

²⁴ član 10 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije

| | |
|---|---|
| Savjet Agencije | <ol style="list-style-type: none"> 1. donosi pravila o radu Agencije; 2. donosi statut i akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije, uz saglasnost Administrativnog odbora, kao i druge akte Agencije; 3. usvaja godišnji i posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka, 4. utvrđuje godišnji plan rada i godišnji i polugodišnje izvještaje o radu Agencije; 5. utvrđuje predlog finansijskog plana, završnog računa i budžetskog zahtjeva; 6. donosi odluke po zahtjevu za zaštitu prava i u drugim slučajevima nakon izvršenog nadzora; 7. razmatra periodične izvještaje o izvršavanju budžeta Agencije za tekuću godinu; 8. odlučuje o zaključivanju ugovora u ime i za račun Agencije; 9. inicira postupak za imenovanje i razrješenje direktora Agencije i imenuje i razrješava direktora Agencije, u skladu sa zakonom i statutom; 10. donosi odluke o pokretanju postupka za imenovanje direktora Agencije, najkasnije 60 dana prije isteka njegovog mandata; 11. odlučuje o prenošenju pojedinih ovlaštenja direktoru Agencije; 12. daje preporuke; 13. daje mišljenja u vezi primjene zakona, mišljenja u slučaju kad postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom, mišljenja da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica; 14. obavlja i druge poslove utvrđene zakonom i statutom Agencije. |
| Direktor Agencije | <ol style="list-style-type: none"> 1. zastupa i predstavlja Agenciju; 2. organizuje i vodi poslove Agencije; 3. izvršava odluke Savjeta Agencije; 4. predlaže Savjetu Agencije planove rada, izvještaje o stanju zaštite ličnih podataka i pristup informacijama, budžetski zahtjev, mišljenja u vezi primjene zakona, mišljenja u slučaju kad postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom, mišljenja da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica, predloge i preporuke za unaprjeđenje zaštite ličnih podataka, podnošenje predloge za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se urenuju pitanja obrade ličnih podataka; 5. zaključuje ugovore o radu sa zaposlenima i odlučuje o svim pravima i obavezama iz radnog odnosa i u vezi sa radnim odnosom; 6. organizuje i obezbjeđuje zakonito i efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti Agencije i odgovoran je za zakonito obavljanje poslova; 7. obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i statutom Agencije. |
| Odsjek za slobodan pristup informacijama | <ol style="list-style-type: none"> 1. vođenje postupka po žalbama, pripreme nacрта akata po izjavljenim žalbama na akt po osnovnu podnjetog zahtjeva za pristup informacijama; 2. vršenje nadzora nad zakonitošću upravnih akata kojima se rješava o zahtjevima za pristup informacijama; 3. vršenje inspekciskog nadzora nad primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama; 4. podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za povrede odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama koje se odnose na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama; 5. poslovi u vezi sa ustavnom žalbom povodom ostvarivanja prava na pristup informacijama; praćenja primjene propisa oblasti slobodnog pristupa pristupa informacijama; 6. pripreme prijedloga akata kojima se daje inicijativa za implementaciju odgovarajućih međunarodnih standarda u nacionalni pravni sistem; 7. praćenja sudske prakse u oblasti slobodnog pristupa informacijama; pripreme predloga i preporuka u vezi sa pristupom informacijama; 8. ostvarivanja saradnje sa drugim organima vlasti, izrada aplikacije za projekte finansirane od strane stranih donatora i izvještavanje o realizaciji projekata Agencije, priprema akata Agencije kojima se daje inicijativa za donošenje ili izmjenu propisa kao i drugih predloga i preporuka, u cilju sprovođenja i poboljšanja mjera za slobodan pristup informacijama i integracije odgovarajućih međunarodnih i evropskih standarda u pravni sistem; 9. izrade samostalnih projekata i učestvovanje u zajedničkim projektima na unapređenju zaštite ličnih podataka i slobodan pristup informacijama; 10. izrada priručnika i drugih publikacija, izrade planova rada; 11. izrade mjesečnih, kvartalnih, godišnjih i posebnih izvještaja o radu Odsjeka |
| Odsjek za Registar i informacioni sistem | <ol style="list-style-type: none"> 1. vođenje Registra, odnosno registra zbirki podataka i kataloga zbirki podataka, kao i objavljivanje Registra putem interneta; 2. ostvarivanje prava na uvid u evidenciju o zbirci podataka pred Agencijom; 3. informatički i drugi stručni poslovi u vezi sa vođenjem pojedinačnih zbirki podataka; 4. saradnja, davanje instrukcija i pružanja stručne pomoći rukovodima pojedinačnih zbirki podataka i obrađivačima podataka; 5. obavljanja informatičkih poslova u funkciji Registra i drugih evidencija koje se vode u Agenciji; 6. priprema dokumenata sa popisom zbirki ličnih podataka radi godišnjeg javnog objavljivanja; praćenja primjene informacionih tehnologija u pogledu zaštite podataka i predlaganja mjera za unapređenje; 7. iniciranja nadzora; 8. ažuriranje web stranice Agencije; 9. održavanje interne razmjene; 10. priprema informacija iz djelokruga Odsjeka u vezi sa podnešenim zahtjevima za pristup informacijama i dostavljanje Sekretaru Agencije; 11. predlaganje tehničkih mjera za unapređenje zaštite ličnih podataka; 12. vođenje informacionog sistema pristupa informacijama kojim se obezbjeđuje baza podataka o: organima vlasti; zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima, organima vlasti, vrstama informacija i traženim načinima pristupa informacijama; aktima organa vlasti po zahtjevima za pristup informacijama; žalbama na akte po zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima i organima vlasti; tužbama protiv rješenja o zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima tužbi i tuženim organima vlasti; odlukama suda po tužbama na rješenja po zahtjevima za pristup informacijama i mjerama protiv organa vlasti zbog nepostupanja u skladu sa ovim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama; 13. ažuriranje podataka o podnescima, aktima i preduzetim mjerama na osnovu obavještenja koje organi vlasti dostave Agenciji; 14. sačinjavanje statističkih presjeka o broju zahtjeva, rješenja, tužbi, odluka i dr.; 15. priprema dokumentacije iz domena rada Odsjeka radi postupanja Agencije po zahtjevima za pristup informacijama o radu Agencije; 16. sačinjavanje planova rada; 17. izrade mjesečnih, kvartalnih, godišnjih i posebnih izvještaja o radu Odsjeka i drugi poslovi iz djelokruga ovog Odsjeka |

Nadležnosti organa Agencije i Odsjeka *neposredno vezane za oblast slobodnog pristupa informacijama*²⁵

²⁵ Nadležnosti su propisane Statutom Agencije i Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji Agencije

Svi odsjeci u Agenciji bave se primjenom nadležnosti i ovlaštenja u smislu sprovođenja odredbi u kojima je Agencija određena kao nadzorni organ.

Služba za pravne, opšte i računovodstvene poslove se bavi isključivo primjenom zakona kojima se uređuju rad i radni odnosi, primjenom propisa iz oblasti računovodstva i finansija (javne nabavke), kao i postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama u prvom stepenu. Takođe, u Službi se obavljaju arhivski poslovi, kao i poslovi evidentiranja prvostepenih i drugostepenih postupaka, koji se sprovode od strane ovlašćenih službenika odnosno Savjeta Agencije.²⁶

Prema pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije, za vršenje poslova iz nadležnosti Agencije sistematizovano je **28 radnih mjesta sa 47 izvršilaca**.²⁷ Pravilnik propisuje i uslove za zapošljavanje na pojedinačnim radnim mjestima.

²⁶ Odluka o izmjeni Statuta Agencije

²⁷ Radna mjesta i izvršioци propisani su Članom 12 Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije: Direktor Agencije (1), Interni revizor (1), Pomoćnik direktora (1), Sekretar Agencije (1), Glavni kontrolor u oblasti zaštite ličnih podataka (1), Kontrolor Agencije (za poslove inspekcijuskog nadzora u oblasti zaštite ličnih podataka) (4), Kontrolor Agencije (za poslove inspekcijuskog nadzora u oblasti zaštite ličnih podataka) (1), Rukovodilac Odsjeka za predmete i prigovore u oblasti zaštite ličnih podataka (1), Pravni savjetnik (3), Savjetnik za saradnju sa rukovodima (1), Savjetnik za razvoj i unapređenje mjera na zaštiti podataka o ličnosti (1), Rukovodilac Odsjeka za Registar i informacioni sistem (1), Savjetnik za informacioni sistem i održavanje (2), Operator za unos podataka i održavanje (3), Rukovodilac Odsjeka za slobodan pristup informacijama – Glavni kontrolor (1), Savjetnik – kontrolor Agencije (7), Savjetnik (4); Savjetnik - prevodilac (1), Savjetnik za pravne poslove (1), Savjetnik za opšte poslove (1), Računovođa (1), Blaganičar (1), Tehnički sekretar-administrator (2), Vozač-dostavljač pošte (1), Higijeničarka (1) Rukovodilac pisarnice (1) , Glavni arhivar (1) , Arhivar – dokumentarista (2).

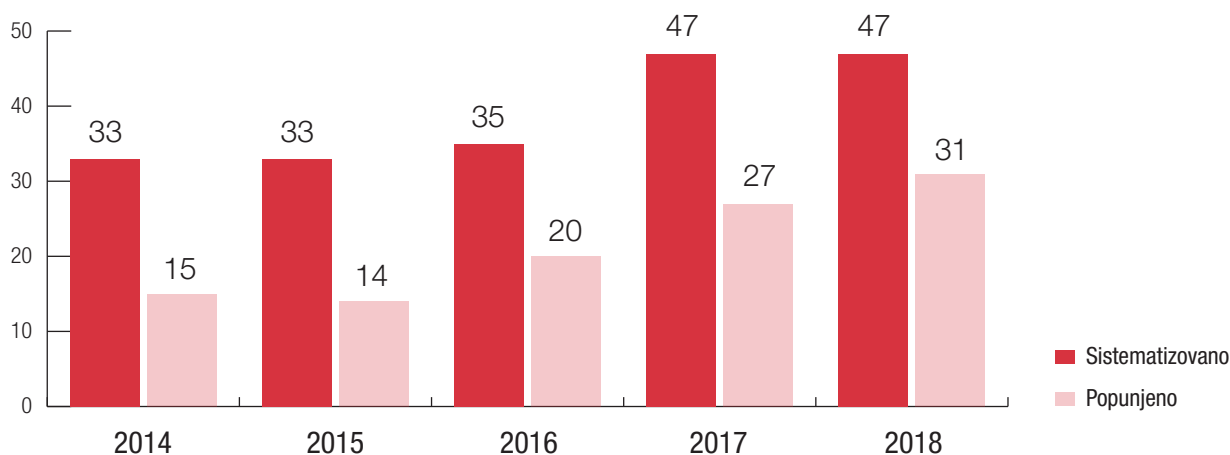
U Odsjeku za slobodan pristup informacijama, prema Pravilniku, sistematizovano je **13 radnih mjesta**: Rukovodilac Odsjeka – Glavni kontrolor za slobodan pristup informacijama (1), Savjetnik kontrolor (7) , Savjetnik (4) i Savjetnik prevodilac (1).

U Odsjeku za Registar i informacioni sistem sistematizovano je **6 radnih mjesta**, i to na sledeći način: Rukovodilac Odsjeka, Operator za unos podataka (3) i Savjetnik za informacioni sistem i održavanje (2).

2.2. Struktura zaposlenih

Prema dostupnim podacima, objavljenim u Godišnjim izvještajima Agencije, broj sistematizovanih radnih mjesta i izvršilaca koji bi trebalo da obavljaju predviđene poslove u ovom organu je tokom godina rastao. Međutim, **definisane poslove i radne zadatke obavljalo je manje od polovine predviđenog broja zaposlenih 2014. i 2015. godine, do 66% popunjenih izvršilačkih mjesta u 2018. godini.**

Kada je u pitanju **broj zaposlenih u Odsjeku za informacioni sistem**, na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji je MANS podnio Agenciji, ovaj organ je objavio informaciju da je u tom trenutku u Odsjeku **zaposleno 9 osoba, iako je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije predviđeno 12.**



Izvor: Godišnji izvještaji Agencije za 2014, 2015, 2016, 2017. godinu i Spisak zaposlenih u Agenciji za 2018. godinu

Odnos sistematizovanih i popunjenih izvršilačkih mjesta u Agenciji

Uslovi za zapošljavanje na svim radnim mjestima u Agenciji su propisani Pravilnikom. U Odsjeku za informacijski sistem predviđeno je da Rukovodilac Odsjeka – Glavni kontrolor ima završene studije Pravnog fakulteta, da ima položen stručni ispit za rad u državnim organima, najmanje pet godina radnog iskustva u struci i da poznaje rad na računaru. Isti uslovi propisani su za izvršioce na poziciji Savjetnik – Kontrolor Agencije. Savjetnik – prevodilac treba da ima završene studije u oblasti društvenih nauka, položen stručni ispit, godinu dana radnog iskustva, da zna engleski jezik i da radi na računaru. Za izvršioce na poziciji Savjetnika potrebne su iste kvalifikacije, izuzev znanja engleskog jezika.

Međutim, **nije moguće provjeriti da li trenutno zaposleni u Odsjeku zaista ispunjavaju uslove propisane Pravilnikom Agencije.**

Naime, MANS je podnio **zahtjev Agenciji da objavi radne biografije zaposlenih u Odsjeku za slobodan pristup informacijama. Ovaj zahtjev je odbijen, uz obrazloženje da je riječ o ličnim podacima zaposlenih**, te da zaposleni nisu dali saglasnost da oni budu objavljeni.

Takođe, Agencija je odbila zahtjev za objavljivanje informacija o ocjenama rada (evaluacijama) zaposlenih u Odsjeku za slobodan pristup informacijama, za period od 2013. do kraja 2018. godine. Ove informacije, prema obrazloženju Agencije, ovaj organ nema u svom posjedu, jer ne vrši ocjenjivanje rada zaposlenih.

Dakle, u pogledu stanja kapaciteta zaposlenih u Agenciji, analiza dostupne dokumentacije i podaci dobijeni putem sprovedenih intervjua sa predstavnicima Agencije, pokazuju nekoliko ključnih problema.

RJEŠENJE

Odbija se zahtjev MANS – a iz Podgorice kojim se traži pristup sledećim informacijama:

- Radne biografije svih zaposlenih u Odsjeku za slobodan pristup informacijama

Obrazloženje

Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 24.12. 2018.godine podniet je zahtjev za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice br.UPI 04-125-33-1/18 , kojim je traženo da se omogući pristup informacijama bliže navedenim u dispozitivu ovog rješenja.

Naime, član 2 stav 2 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti propisuje da se lični podaci ne mogu obrađivati u većem obimu nego što je potrebno da bi se postigla svrha obrade niti na način koji nije u skladu sa njihovom namjenom.

Kako zaposleni u Odsjeku za slobodan pristup informacijama nisu dali saglasnost za objelodanjivanje podataka koji se tiču njihovih radnih biografija to je donesena odluka kao u dispozitivu rješenja.

Izvod iz rješenja Agencije br. UPI 04-125-33-2/18 od 27.12.2018. godine

Ako je Savjet taj koji je nezavisan, a ne utiče i ne prati zapošljavanje, onda tu nešto škripi. Ko je odgovoran ako se zapošljavaju ljudi na neki nelegitiman način? Ja kao član Savjeta nemam tu nikakvog uticaja. Zadnjih godinu dana ni u jednom zapošljavanju nisam učestvovao.

Aleksa Ivanović, član Savleta Agencije

Ranije, kad je zapošljavanje u pitanju, praksa je bila da Savjet donese odluku o tome koje je potrebno radno mjesto, o raspisivanju oglasa. Zajednički smo vršili obično intervjue sa kandidatima. Direktor je predlagao kandidate, a Savjet davao saglasnost na iste.

Danas imamo potpuno drugačiju praksu, Savjet isključen potpuno iz bilo koje procedure.

Po mom mišljenju, Savjet treba da utvrđuje koja su to prioritetna radna mjesta koja treba popuniti u Agenciji, a direktor je taj koji treba da raspisuje oglas i da donosi odluku o izboru kadra.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Agencija ima **manje zaposlenih izvršilaca u odnosu na akt o organizaciji i sistematizaciji.**

Ovaj organ ni na koji način **ne evaluira rad zapo-**

slenih. Stoga je teško utvrditi u kom pogledu je tačno potrebno unaprijediti kapacitete zaposlenih, ali ni da li svi zaposleni i formalno ispunjavaju uslove za pozicije na kojima rade.

**CRNA GORA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA
I SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA
Br. UPI 04-125-34-2/18
Podgorica, 27.12.2018. godine**

Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, rješavajući po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora MANS iz Podgorice, br.UPI 04-125-34-1/18 od 24.12.2018.godine, na osnovu člana 18 Zakona o upravnom postupku i člana 30 stav 5 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl.listCrne Gore", br.44/12 030/17) donosi:

RJEŠENJE

Odbija se zahtjev MANS – a iz Podgorice kojim se traži pristup sledećim informacijama:

- Kopija akata koji sadrže informaciju o ocjenama rada (evaluacijama) zaposlenih u Odsjeku za slobodan pristup informacijama, za period od 2013. do kraja 2018.godine.

Obrazloženje

Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama dana 24.12. 2018.godine podniet je zahtjev za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice br.UPI 04-125-34-1/18 , kojim je traženo da se omogući pristup informacijama bliže navedenim u dispozitivu ovog rješenja.

U postupku po zahtjevu, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je utvrdila da ne posjeduje traženu informaciju iz razloga što Agencija ne vrši ocjenjivanje rada zaposlenih.

Moraju se izmjeriti personalni kapaciteti tih ljudi koji rade. Mi nemamo normu kao što imaju sudije, koliko mora da se rješenja pripremi, sredi... Tako da u tom dijelu sigurno ima mogućnost unapređenja. Oni zaista puno rade i preokupirani su tim poslom, ali da bi se znalo gdje treba unaprijediti, trebalo bi da bude bolja analiza. Šturo analize koliko je ko predmeta pripremio nisu dovoljne. Neko možda priprema neke jednostavnije predmete, zbog ćutanja administracije, a neko vrlo kompleksne predmete u meritumu. Tako da svaka ta priča iza sebe mora da ima osnovu, bazu, da bi se donio zaključak i nešto predložilo mora da postoji osnova za to. Ja imam sve pohvale na njihov rad, ali mi ipak kasnimo sa otpremanjem.

Aleksa Ivanović, član Savjeta Agencije

Po ocjeni Ministarstva javne uprave, najveći izazov sa kojim se susrijeće Agencija za zaštitu ličnih podataka jeste veliki broj postupaka pred Agencijom, imajući u vidu da se prvostepenim organima podnosi veliki broj zahtjeva, koji u realnom vremenskom roku ne mogu odgovoriti na zahtjeve zbog obimnosti dokumentacije koja se traži, a što ima za posljedicu "ćutanje administracije", a time i veliki broj žalbi na akte državne uprave iz cijele Crne Gore koje se dostavljaju Agenciji na odlučivanje.

Sa druge strane, visok procenat poništenih akata Agencije, od strane Upravnog suda Crne Gore pokazuje da mehanizam rada i kapacitet Agencije, u ovom dijelu, još nije efikasan i da su pred Agencijom i dalje izazovi koji se odnose na jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta zaposlenih, kao i jačanje mehanizama kontrole i nadzora.

Danijela Nedeljković Vukčević, generalna direktorica Direktorata za državnu upravu u Ministarstvu javne uprave

To dalje otvara pitanje i samog **postupka zapošljavanja, koji se ne sprovodi uvijek na isti način**, budući da se praksa vremenom mijenja, posebno kada je u pitanju uloga Savjeta i direktora u tom procesu.

Istovremeno, zaposleni u Agenciji kašnjenje u svom radu opravdavaju „prenatranošću predmetima“ i obavezom istovremenog vršenja nadzora i rada na rješenjima koja donosi Agencija, pa je u tom smislu evidentan **problem neprecizno**

utvrđene raspodjele posla u svim aspektima u kojima Agencija ima nadležnosti po zakonima.

Najzad, pored niza sistemskih problema, pitanje individualnih kapaciteta zaposlenih za vršenje posla u Agenciji mora se imati u vidu, posebno ukoliko se uzme u obzir netransparentnost procesa zapošljavanja, kao i odsustvo bilo kakvih podataka koji bi potvrdili kompetentnost zaposlenih za obavljanje posla na koji su primljeni.

Nama prije svega treba kvalitetan pravni kadar. Po mom mišljenju, u prethodnom periodu smo primali kadar koji nije u potpunosti u mogućnosti da odgovori obavezama Agencije. Stvarali su se akti u Agenciji prema potrebama ljudi i interesnih zona koje moraju biti zadovoljene.

Sve je to moglo biti na kvalitetniji način oblikovano. Ljudi moraju da rade na rješenjima i vrše nadzor i nešto tu mora da trpi.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Preporuke:

- Broj radnih mjesta i izvršilaca u Agenciji treba da bude usklađen sa aktom o organizaciji i sistematizaciji. Važno je da Agencija poštuje normativni okvir u pogledu zapošljavanja, ili da, ukoliko bi to adekvatnom analizom bilo utvrđeno kao potrebno, unaprijedi i samu normativnu osnovu za zapošljavanje.
- Radne biografije i rezultati rada zaposlenih moraju biti transparentni.
- Evaluaciju rada zaposlenih potrebno je sprovoditi u određenim vremenskim intervalima, kako bi se mogao steći uvid u kvalitet rada svih zaposlenih. Takođe, evaluacija treba da ukaže u kom pogledu je potrebno unaprijediti kapacitete zaposlenih.
- Postupak zapošljavanja mora se sprovoditi isključivo po istim pravilima za sve kandidate.
- Potrebno je precizirati raspodjelu posla među zaposlenima u skladu sa stvarnim brojem zaposlenih izvršilaca, u pogledu ispunjavanja svih nadležnosti Agencije.

2.3. Procedure u postupku odlučivanja

Kada je u pitanju slobodan pristup informacijama, posebno je značajno koliko efikasno Agencija raspodjeljuje prispjele predmete, zatim na koji način se odlučuje na sjednicama Savjeta, odnosno kako Agencija odlučuje po žalbama na rješenja prvostepenih organa.

2.3.1. Raspodjela predmeta

Raspodjela velikog broja predmeta o kojima Agencija po zakonu treba da odlučuje, uređena je **Pravilnikom o poslovanju Agencije**. U ovom dokumentu se u devetom članu navodi da dnevno prispjeli akt po redu podnošenja prvog akta, poštujući azbučni red početnih slova prezimena, dodjeljuje se pojedinim članovima Savjeta Agencije.

Dodjeljivanje predmeta članovima Savjeta Agencije takođe prati azbučni red početnih slova prezimena članova Savjeta Agencije.

Rješavanje predmeta vrši se po redu prijema, s tim da kako je navedeno u članu 52 Pravilnika, po prijemu spisa član Savjeta Agencije odmah pregleda i svrstava predmete prema hitnosti, prirodi i značaju. Takođe, u istom članu piše da je član Savjeta Agencije dužan da bez odlaganja uzme u rad predmete za koje je zakonom propisano da su hitni.

Pravilnik predviđa i način raspodjele predmeta u slučaju odsustvovanja ili preopterećenosti člana Savjeta. Predmeti se prosleđuju ostalim članovima Savjeta, takođe po azbučnom redu. O obustavljanju dodjeljivanja predmeta odlučuje Savjet.²⁸

Sva akta Savjeta Agencije, prema Pravilniku, potpisuje predsjednik Savjeta Agencije, ili član Savjeta po ovlašćenju predsjednika.

Kada je riječ o strukturi teksta odluka koje donosi Savjet, član 18 Pravilnika propisuje da uvod, izreka i obrazloženje odluka moraju biti vidljivo odvojeni.

2.3.2. Sjednice Savjeta Agencije

Statut Agencije predviđa da Savjet Agencije radi na sjednicama, kojima predsjedava predsjednik Savjeta, dok se odluke donose većinom glasova.

Direktor na poziv može prisustvovati sjednicama, ali nema pravo odlučivanja.²⁹

Zakazivanje i dnevni red sjednica utvrđuje predsjednik po sopstvenoj inicijativi ili na predlog članova Savjeta i direktora Agencije. Dnevni red sa materijalom potrebnim za održavanje sjednica dostavlja se članovima Savjeta najkasnije dva dana prije održavanja sjednice. Po potrebi, sjednica Savjeta se može zakazati, bez pisanog saziva, telefonom ili na drugi način, najkasnije 24h prije održavanja sjednice.³⁰

Predsjednik i članovi Savjeta imaju pravo i dužnost da prisustvuju sjednici i učestvuju u njenom radu i odlučivanju, propisano je članom 16 Pravila o radu Agencije.

Predsjednik Savjeta podsjeća na predloženi dnevni red, ali članovi Savjeta mogu zahtijevati da se predloženi dnevni red obrazloži i dopuni³¹.

Internim aktom je definisan proces odlučivanja Savjeta. Nakon usvajanja zapisnika sa prethodne sjednice i predloga dnevnog reda, Savjet o svakom pitanju iz dnevnog reda odlučuje nakon završene rasprave o tom pitanju. Savjet odluke donosi većinom glasova članova Savjeta. Glasanje se vrši dizanjem ruke "za" ili "protiv". Član Savjeta prilikom odlučivanja ne može biti uzdržan.³²

Članovi Savjeta imaju pravo na izdvojena mišljenja u pogledu odluke protiv koje je glasao, odnosno čijem obrazloženju se protivi. O izvršenju odluka Savjeta stara se direktor Agencije, propisano je članom 28 Pravila o radu.

2.3.3. Postupak po žalbi

Kada je riječ o ulozi Agencije kao drugostepenom organu koji u procesu slobodnog pristupa informacijama postupa po žalbama, ovaj postupak je uređen članovima 33-36 podzakonskog akta **Pravila o radu**.

Ovaj akt navodi da **na žalbu izjavljenu protiv prvostepenog rješenja organa vlasti ili zbog ćutanja administracije odlučuje Savjet Agencije većinom glasova**.

²⁹ članovi 13 i 14 Statuta Agencije

³⁰ član 15 Pravila o radu Agencije

³¹ član 18, Ibid

³² član 21, Ibid

²⁸ članovi 9, 10, 11, 12 Pravilnika o poslovanju Agencije

U 2016. godini predato je 672 tužbi Upravnom sudu protiv Agencije, u 2017. godini 2.047 tužbi, dok je u 2018. godini predato protiv Agencije 3.252 tužbe. Kako bi se smanjio broj sporova pred Upravnim sudom potrebno je preciziranje zakonskih formulacija sadržanih u tekstu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a prvenstveno poraditi na pojašnjenju prirode informacije koja se može tražiti

Ana Perović-Vojinović, sudija Upravnog suda Crne Gore

Kad je riječ o postupanju po žalbama, od 16. februara 2013. godine smo promijenili praksu. Ta praksa je, čini mi se, bila bolja u početku, nego što je danas. Prvo smo radili po principu suda, svako je bio zadužen za određeni predmet, znači nas troje za svaki treći predmet i imali smo svoje savjetnike, izvještavali smo o svom predmetu, o njima debatovali i nakon toga donosili odluke. Bila je praksa da savjetnik priprema rješenja i dostavlja ih izvjestiocu. Ako izvjestilac da saglasnost na takvo rješenje, obično je takvo rješenje i išlo ka vani.

Poslednjih možda dvije godine veliki broj predmeta je, ali i zbog odsustva pojedinih koleginica koje su na porodijskom bolovanju, promijenjena je praksa na način što uglavnom šefica Odsjeka za slobodan pristup informacijama priprema predmete, o njima izvještava na sjednicama Savjeta, debatujemo o istima i donosimo odluke. Mislim da je ova praksa nešto lošija iz razloga što članovi Savjeta često nijesu upoznati sa suštinom predmeta prije same sjednice Savjeta. Tako se tu može lakše potkrasti greška nego što je slučaj kada su izvjestioci svako od nas na svakom trećem predmetu.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Rok za odlučivanje po žalbi je 10 dana od dana prijema žalbe sa spisima predmeta, dok se spisi predmeta predsjedniku i članovima Savjeta dostavljaju najkasnije narednog radnog dana od trenutka prijema.

Raspored predmeta se, prema pravilima, vrši shodno broju zavođenja u arhivi Agencije, a izvjestilac za sjednice Savjeta se određuje po prvom sl-ovu prezimena abecednim redom.

Poslednje dvije godine članovi Savjeta nemaju ni uvid u rješenja koja se izrađuju, što je jako loše, već mi na sjednicama Savjeta donosimo samo odluke. Dok sam imao uvid u ta rješenja, nijedno nije bilo da nisam imao određenu intervenciju. Danas mi to niko ne dostavlja i nemam uvid u ono što ide prema vani. Najviše zavisi od kolega u Odsjeku kako će odluku Savjeta interpretirati i obrazložiti u Rješenju.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Obrazloženja rješenja Agencije su preopširna i po mojoj ocjeni bespotrebno se hronološki prikazuje tok sporne situacije, počev od dana predaje zahtjeva pa do došenja rješenja po žalbi, a što se sve može utvrditi samim uvidom u spise predmeta, dok se pravni zaključak izlaže šturo, obično sa samo najnužnijim razlozima.

Ana Perović-Vojinović, sudija Upravnog suda Crne Gore

Naša iskustva sa AZLP su na žalost poražavajuća, jer ne poštuju rokove za odlučivanje po žalbama, često se dešavalo da ih zature i uopšte ne odlučuju o njima. Zbog zatranosti velikim brojem žalbi, što ukazuje da je Zakon o SPI loš, AZLP često na sjednicama Savjeta odlučuje "djuturo", odnosno ima na dnevnom redu preko 100 tačaka. Zato su njene odluke često rutinski prepisivačke i padaju na Upravnom sudu.

Zbog ignorisanja žalbi ili njihovom razmatranju sa višegodišnjim kašnjenjima uglavnom smo obeshrabreni da ih i pišemo, jer nama u dnevnom novinarstvu trebaju što prije tražene informacije.

Mila Radulović, novinarka ND Vijesti

Vrlo često kod ćutanja administracije (ćutanje Agencije da postupi po izjavljenoj žalbi) uoči zakazane rasprave, dostavlja se pisani otpravak rješenja, pa se u cilju poštovanja člana 26 ZUS-a, rasprava odlaže jer se stranci –tužiocu mora omogućiti rok radi izjašnjenja. U slučaju uspjeha u sporu, stranci se dosuđuju troškovi te odložene rasprave, jer Agencija nije dostavila pisani otpravak rješenja u roku od minimum 8 dana prije dana održavanja iste.

Ana Perović-Vojinović, sudija Upravnog suda Crne Gore

Ne mogu da dam odgovor na to kako se utvrđuje redosled odlučivanja. Predsjednik Savjeta sam utvrđuje dnevni red i ne dozvoljava članovima Savjeta da dopune dnevni red, iako na to imaju pravo. Nekada je praksa bila da se predmeti rešavaju hronološki, kako su pristizali. Da li je tako danas, ne znam.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Uprkos nizu pravila definisanih podzakonskim aktima, praksa Agencije kada su u pitanju procedure, prema svjedočenju predstavnika ovog organa sa kojima je MANS razgovarao, govori u prilog nepoštovanja istih. Praksa se, kako tvrde, mijenjala tokom godina, do tačke da su u nekim situacijama upitne i osnovne nadležnosti Savjeta.

Iako postoji pravilo o dnevnom redu sjednice, po kojem sva tri člana Savjeta ravnopravno mogu da učestvuju u utvrđivanju dnevnog reda, **u praksi dnevni red utvrđuje predsjednik Savjeta samostalno**, a to se direktno odražava na raspored predmeta po kojima će se odlučivati. Upitan da prokomentariše kako je moguće da se nekada odlučuje o predmetima novijeg datuma, a nakon toga o predmetima starim nekoliko godina, član Savjeta je naveo da je nekada praksa bila da se predmeti rješavaju hronološki, a da sada ne zna koji je to princip. Drugi član Savjeta tvrdi da su prioritetni predmeti koji se tiču pitanja sa potencijalno bitnim posledicama, kao što su na primjer ekološke, a da onda na red dolaze predmeti manjeg značaja.

Sa predmetima se članovi Savjeta uglavnom upoznaju na sjednicama, zbog čega

je onemogućeno bolje upoznavanje sa suštinom problema o kojem se donose odluke, kao u periodu kada su članovi Savjeta bili izvjestioci u dodijeljenim predmetima. Tako se priprema predmeta „premjestila“ u većoj mjeri u Odsjek za informacioni sistem.

Izrada rješenja, takođe, u velikoj mjeri zavisi od interpretacije predstavnika Odsjeka za informacioni sistem koji prisustvuje sjednici Savjeta i kasnije interpretira odluke koje su na sjednici donijete.

Ne postoji obaveza, niti pravilo po kojem bi Savjet na bilo koji način morao da potvrdi validnost rješenja koja se sačinjavaju u Odsjeku, iako su ona bazirana na odlukama Savjeta. Jedan član Savjeta samoinicijativno traži na uvid rješenja koja smatra pravno kompleksnijim i značajnijim, dok drugi nema uvid poslednje dvije godine u sadržaj samih rješenja.

Kada je riječ o sadržaju rješenja, evidentirano je da **pravni zaključak nije u dovoljnoj mjeri obrazložen**, već da većina sadržaja odluka po žalbama sadrži podatke koji već postoje u drugim dokumentima, a da izostaje obrazloženje odluke koja je donijeta.

Preporuke:

- Potrebno je da Agencija primjenjuje pravila o raspodjeli predmeta, ili da ukoliko za time postoji potreba zbog već velikog broja neriješenih predmeta, jasno definiše pravila po kojima će predmeti dolaziti na dnevni red.
- Trebalo bi da se utvrdi obaveza i način na koji bi se članovi Savjeta Agencije detaljnije upoznavali sa predmetima i sadržajem konačnih rješenja.
- Potrebno je redefinisati podjelu nadležnosti između Savjeta Agencije i Odsjeka za informacioni sistem u vezi sa pripremom predmeta i izradom rješenja.
- Pravni zaključak u rješenjima Agencije treba da bude u većoj mjeri i preciznije obrazložen, dok podaci koji su dostupni u drugim dokumentima na treba da se iscrpno navode u tekstu rješenja.

3. Budžet Agencije

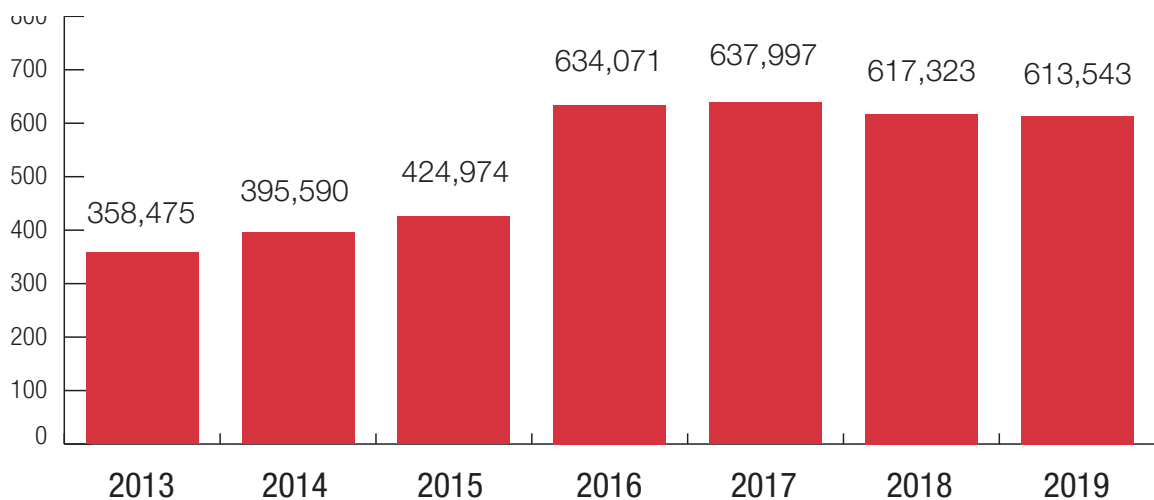
Sredstva za rad Agencije obezbjeđuju se iz **Budžeta Crne Gore i drugih sredstava u skladu sa zakonom** i utvrđuju se finansijskim planom, koji svake godine donosi Savjet Agencije na predlog direktora.

Kako se navodi u Članu 25 **Statuta Agencije**, sredstvima Agencije pokrivaju se obaveze za nadzor nad primjenom zakona, nabavka sredstava za rad, zarade zaposlenih u Agenciji i drugi troškovi u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Procedura izrade predloga budžeta do usvajanja Zakona u budžetu propisana je podzakonskim aktom usvojenim 2017. godine: ***Interna procedura za izradu predloga budžeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.***

Agencija u svojim godišnjim izveštajima objavljuje pregled budžeta po pozicijama, a shodno zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Agencija je MANS-u dostavila podatke o budžetu koji još nisu objavljeni na sajtu. Podaci ukazuju na zbirni budžet Agencije, prema vrstama izdataka, a ne prema pojedinačnim Odsjecima.





Iznos budžeta Agencije u periodu od 2013. do 2019. godine

Grafikon pokazuje da je u periodu od 2013. do 2019. godine budžet Agencije gotovo udvostručen, a da se najveći rast bilježi u 2016. godini, kada su budžetska sredstva Agencije povećana za 50%. Posmatrano po izdacima Agencije u istom periodu, najveći skok u budžetu je u dijelu bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca (67%), kada je i zaposleno 6 novih izvršilaca. Iako je u narednim godinama broj zaposlenih u Agenciji i dalje rastao, iznosi namijenjeni zaradama nisu se na isti način uvećavali, već se od 2018. godine bilježi pad.

Međutim, iz razgovora sa predstavnicima Agencije, saznajemo da budžet kojim Agencija raspolaže zadovoljava potrebe funkcionisanja Agencije, posebno kada se sagleda širi ekonomski kontekst zemlje.

Kako je navedeno, Agenciji su **potrebna dodatna sredstva za edukaciju kadra, kao i obuke kako bi zaposleni stekli nova znanja u oblasti u kojoj rade.**

| Izdaci | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca | 256.441 | 292.644 | 319.392 | 534.075 | 541.596 | 499.222 | 490.722 |
| Ostala lična primanja | 7.000 | 6.000 | 6.000 | 1.800 | 2.000 | 12.000 | 12.000 |
| Rashodi za materijal | 20.250 | 19.237 | 17.824 | 16.933 | 19.700 | 20.200 | 19.470 |
| Rashodi za usluge | 51.383 | 46.807 | 41.156 | 48.661 | 42.500 | 55.500 | 62.200 |
| Rashodi za tekuće održavanje | 2.400 | 2.400 | 2.400 | 2.400 | 2.400 | 2.400 | 2.400 |
| Ostali izdaci | 13.000 | 18.500 | 28.500 | 20.500 | 25.300 | 22.500 | 22.200 |
| Kapitalni izdaci | 8.000 | 10.000 | 9.700 | 9.700 | 4.500 | 5.500 | 4.550 |
| Otplata obaveza iz prethodnih godina | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Bužet Agencije prema izdacima u periodu od 2013. do 2019. godine

Kada je u pitanju budžet, možda tu imamo najmanje razloga da se žalimo. Zbog značaja institucije i izmjena koje moraju uslijediti, iznos na poziciji službenih putovanja bi morao biti veći. Sve druge pozicije, u većoj ili manjoj mjeri zadovoljavaju potrebe agencije. Naša obuka, razmjena iskustava, nova saznanja iziskuju investiciju države, jer to nije trošak, već investicija. Možda smo za neke troškove i sami krivi i da smo malo pažljiviji, do njih ne bi ni dolazilo. Tako da mislim da ima prostora da i mi ponegdje uštedimo i da budemo zadovoljni budžetom.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije

Mi imamo minimalna sredstva za funkcionisanje. Mi pošaljemo naš predlog, on se usvoji, ne usvoji ili skrati, ali mi nigdje ne branimo čvrsto taj predlog. Pitanje je da li imamo sredstava za edukaciju, unapređenje znanja. Obuka ljudi je jako važna.

Aleksa Ivanović, član Savjeta Agencije

Preporuke:

- Raspodjela budžeta bi ubuduće trebalo da ima u vidu sredstva za edukaciju zaposlenih u Agenciji, kako bi unaprijedili svoja znanja i vještine.
- Agencija kao predlagač budžeta treba da u procesu donošenja budžeta u većoj mjeri iskoristi pravo zastupanja svog predloga, posebno u vezi sa potrebom opredjeljivanja sredstava za obuke kadra.

4. Informacioni sistem i softver Agencije

Iako je vođenje informacionog sistema ustanovljeno zakonski rješenjem iz 2013. godine, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je isti uspostavila tek krajem 2016. godine.

Prema **Pravilniku o sadržaju i načinu vođenja informacionog sistema pristupa informacijama**, u sistem je potrebno da pravovremeno budu unijeti:

1. naziv organa koji je primio zahtjev za pristup informacijama
2. podaci o podnosiocu zahtjeva i sadržaju informacije
3. podaci o rješenju po zahtjevu
4. podaci o žalbi
5. podaci o tužbi
6. podaci o mjerama protiv organa vlasti

Podaci se, prema Pravilniku u sistem unose najkasnije narednog radnog dana od dana prijema odnosno donošenja akta.

Prema informacijama dobijenim iz Izvještaja o stanju u oblasti pristupa informacijama za 2013. godinu, **Agencija i njeni zaposleni su samostalno kreirali softversko rješenje** koje je privremeno zadovoljilo ovu njenu zakonsku obavezu.

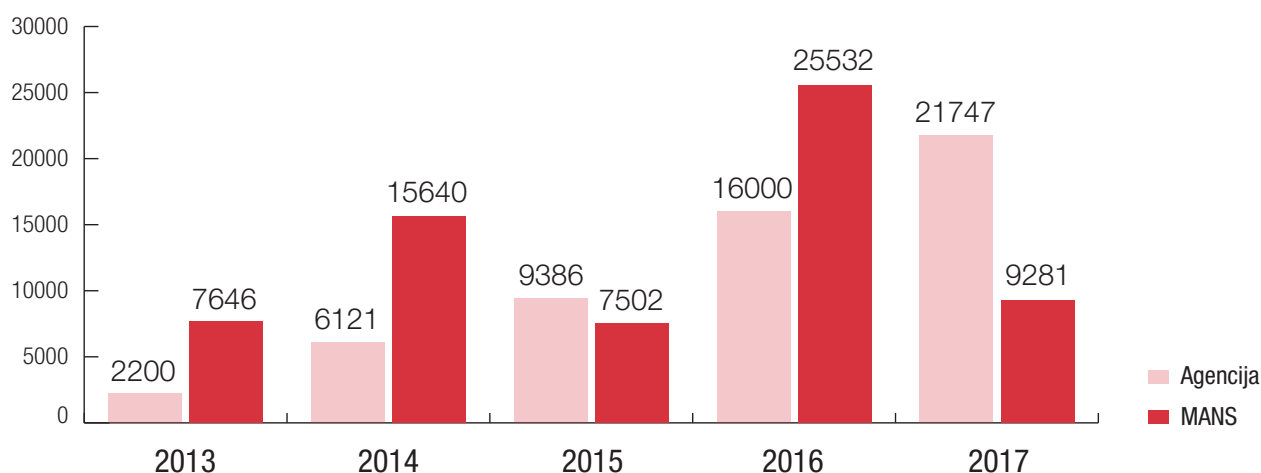
Međutim, informacioni sistem za praćenje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama realizovan je tek krajem 2016. godine i to uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori korišćenjem sredstava IPPA fondova, što je i potvrđeno u Izvještaju Agencije o stanju i zaštiti ličnih podataka i slobodan pristup informacijama za 2017. godinu.

U cilju sagledavanja kvaliteta praćenja ove zakonske obaveze, MANS je izvršio uvid u navedeni informacioni sistem Agencije. Tom prilikom je utvrđeno da **prvostepeni organi ne dostavljaju informacije o broju zahtjeva od strane podnosioca na ažuran način**.

Poređenjem statističkih podataka Agencije dobijenih na osnovu njenih Godišnjih izvještaja i statističkih podataka MANS-a, po godinama, a koje se odnose na broj podnijetih zahtjeva, primjećujemo drastična nepodudaranja. Jasno je da **podaci u Informacionom sistemu Agencije nisu precizni i ne odgovaraju stvarnom stanju**, jer je samo MANS tokom godina podnosio značajno veći broj zahtjeva organima vlasti, nego što je Agencija evidentirala ukupno.

Dobili smo značajan iznos novca za unapređenje softvera i mislim da danas odgovara potrebama Agencije i da je i te kako poboljšan u protekle dvije godine. Unaprijedili smo bezbjednost samog informacionog sistema od nekontrolisanih upada, ali za inovacije sigurno ima prostora.

Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije



Uporedni prikaz broja podnijetih zahtjeva prema podacima Agencije i broja zahtjeva koje je podnio MANS u periodu od 2013. do 2017. godine

Također, značajan problem je činjenica da se **elektronska baza podataka uz pomoć koje se prati postupak po žalbama koje su izjavljene na odluke prvostepenih organa, kao i tužbi koje su izjavljene na odluke Agencije, ne vodi na dnevnom nivou.**

Ovo je izuzetno važno, jer zbog neadekvatnog evidentiranja žalbi i tužbi, nije moguće ispratiti u cjelosti postupak po konkretnom slučaju. U smislu

pravnih procedura, baza podataka ne prati sve faze postupka i nije u potpunosti usklađena sa zakonskim rokovima, tako da ne postoji mogućnost na jednostavan i brz način utvrditi "status" svakog konkretnog predmeta.

Problem predstavlja i činjenica da se dokumentacija ne skenira, tako Agencija ne posjeduje arhivu u elektronskoj formi, što bi svakako uticalo na poboljšanje efikasnosti njenog rada.

Softver bi morao precizno da pokazuje koji smo predmet i kada uzeli u rad i da nam pokazuje jesmo li neke predmete prije riješili, a druge ne i da znamo zašto smo to tako riješili, jer je činjenica da kasnimo.

Aleksa Ivanović, član Savjeta Agencije

Preporuke:

- Agencija treba da unaprijedi bazu podataka, kako bi ista ukazivala na „status“ svakog predmeta, što bi omogućilo jednostavno praćenje pojedinačnih slučajeva pristupa informacijama.
- Baza podataka bi trebalo da se vodi i ažurira na dnevnom nivou.
- Agencija bi trebalo da izradi elektronski arhiv

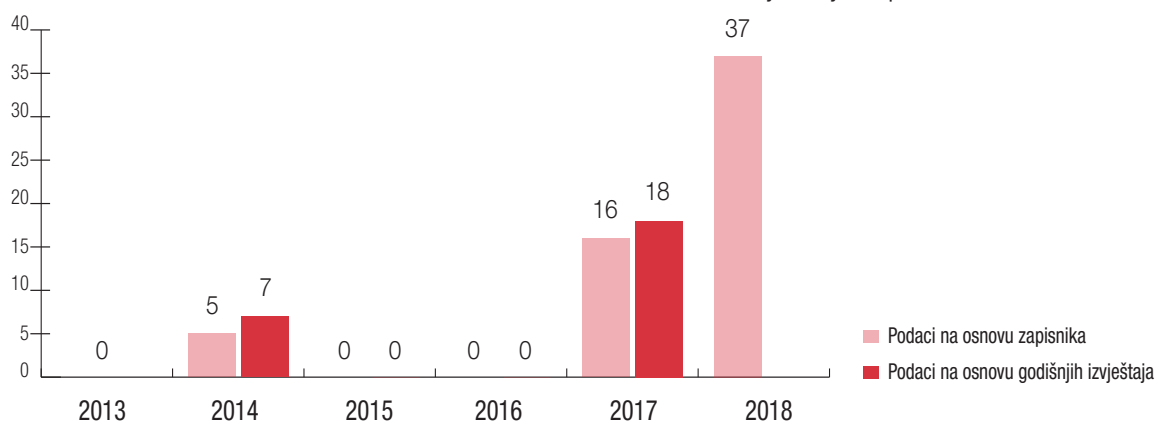
5. Ostalo

Među nadležnostima Agencije koje su propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, **drugostepeni organ ima važnu ulogu u procesu proaktivnog i reaktivnog pristupa informacijama.** Prvo, **Agencija je zadužena za vršenje inspekcijaskog nadzora svih organa vlasti u Crnoj Gori u pogledu njihove obaveze proaktivnog informisanja javnosti,** koje je propisano Članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Drugo, u procesu pristupanja informacijama na zahtjev, zainteresovana lica Agenciji podnose žalbe, ukoliko nisu zadovoljni odlukom prvostepenih organa, kojima su zatražili informacije. **Agencija po žalbama, shodno zakonu, treba da odluči i donese rješenja u roku od 15 dana.**

U praksi, Analiza proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti u Crnoj Gori, koju je MANS sproveo tokom 2018. godine³³, pokazala je da velika većina obveznika zakona krši odredbu propisanu članom 12. Takođe, MANS-ovo iskustvo pokretanja žalbenih postupaka pred Agencijom pokazuje da ovaj organ i po nekoliko godina ne odlučuje o pojedinim žalbama. Tako na primjer, postoje žalbe čak iz 2014. godine, po kojima Agencija do danas nije donijela odluku.

U ovom poglavlju predstavljamo statistički pregled podataka koji ukazuje na to u kojoj mjeri Agencija vrši inspekcijaski nadzor proaktivnog objavljivanja informacija i u kojoj mjeri donosi odluke po pokrenutim žalbenim postupcima.

³³ link: http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2019/01/analiza_proaktivno_MNE-sajt.pdf



Izvor: Zapisnici Agencije dostavljeni MANS-u i Godišnji izvještaji Agencije
Uporedni prikaz broja izvršenih inspekcijaskih nadzora proaktivnog objavljivanja informacija na osnovu različitih izvora

5.1. Vršenje nadzora proaktivnog objavljivanja informacija

Agencija je vršenje nadzora proaktivnog informisanja javnosti od strane obveznika Zakona počela u četvrtom kvartalu 2014. godine. Kako je navedeno u izvještaju Agencije, sprovedeno je 7 inspekcijaskih nadzora, u kojima nisu utvrđene povrede člana 12. Uz obrazloženje da Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji definisana radna mjesta kontrolora nijesu popunjena u 2015. i 2016. godini, tokom ove dvije godine nije vršen inspekcijaski nadzor. Tokom 2017. godine, Agencija je kako je izvijestila, sprovedla 18 inspekcijaskih nadzora i to samo ministarstava u Vladi Crne Gore. Nije navedeno da li su utvrđene neke nepravilnosti.

Ovdje napominjeno da je u MANS-ovoj analizi proaktivnog informisanja javnosti analizirano 139 sajtova organa vlasti, te da je utvrđeno da nijedna institucija ne poštuje u potpunosti ovu zakonsku odredbu, kao i da čak 19 organa vlasti uopšte ne poštuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija.

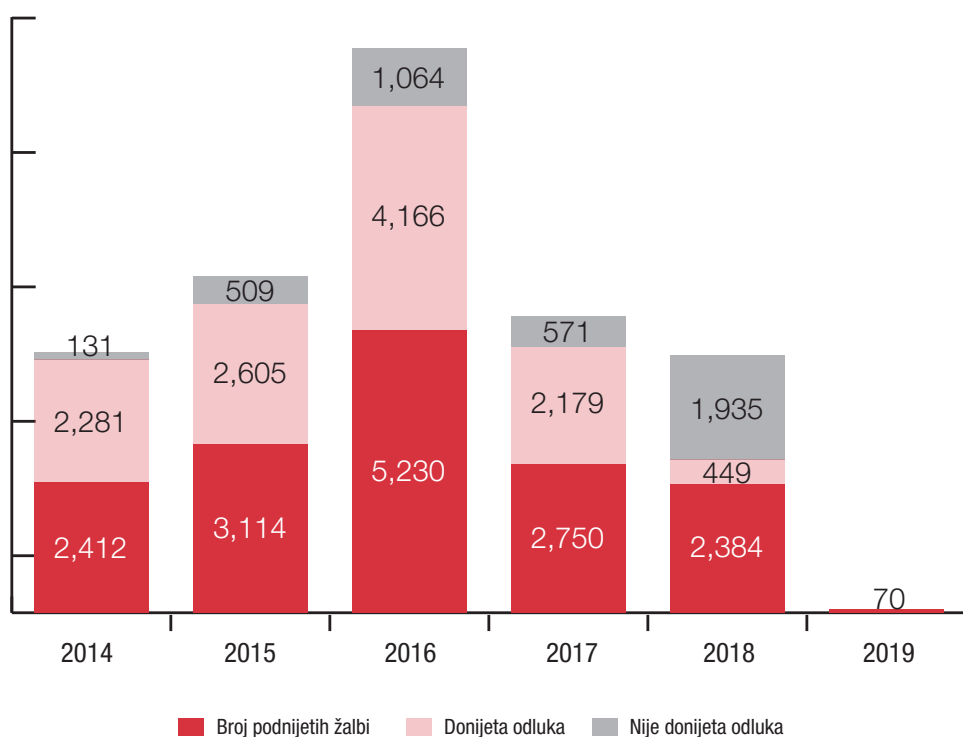
Prema podacima navedenim u Godišnjim izvještajima, Registar organa vlasti u Informacionom sistemu Agencije za praćenje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u 2017. godini brojao je 722 organa vlasti, u 2016. taj broj je iznosio 670, u 2015. godini 540, a u 2014. godini 448. Za 2013. i 2018. godinu Agencija nije objavila podatke.

Najzad, izvjesne nedoslednosti u vođenju statistike u vezi sa nadzorom evidentne su na osnovu dokumentacije koja je MANS-u data na uvid. Shodno zahtjevu za slobodan pristup informacijama, Agencija je MANS-u dostavila kopije svih zapisnika koje je Agencija sačinila u postupku kontrole rada organa vlasti u pogledu proaktivnog objavljivanja informacija. Tako npr. u cjelokupnoj zapisničkoj dokumentaciji nedostaju dva iz 2014, dok nepodudaranja za 2017. godinu vjerovatno su posledica nedosledne klasifikacije prema datumu izvršenja nadzora, odnosno sačinjavanja zapisnika.

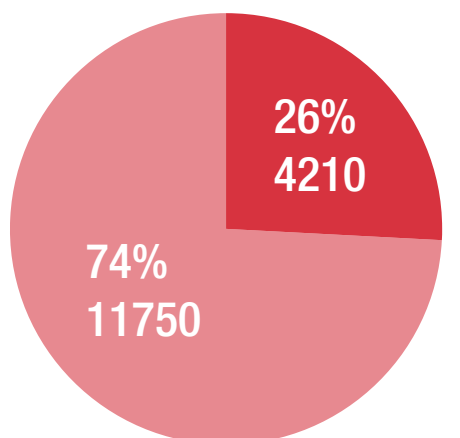
5.2. Statistika postupanja Agencije po žalbama MANS-a

MANS-ova praksa pribavljanja informacija na zahtjev u velikoj mjeri oslikava rad Agencije, budući da je u ovom postupku tokom prethodnih godina veliki broj žalbi na odluke organa vlasti podnijet drugostepenom organu. Tako je npr. tokom 2016. godine podnijeto čak 5320 žalbi Agenciji, od kojih više od hiljadu ni danas nema odluku.

U periodu od 2014. zaključno sa 16. januarom 2019. godine MANS je Agenciji ukupno podnio 15 960 žalbi, po kojima je donijeta odluka za 11 750. Za 4210 podnijetih žalbi MANS-a do kraja januara ove godine Agencija nije donijela odluku.



Izvor: MANS



Donijeta odluka Nije donijeta odluka

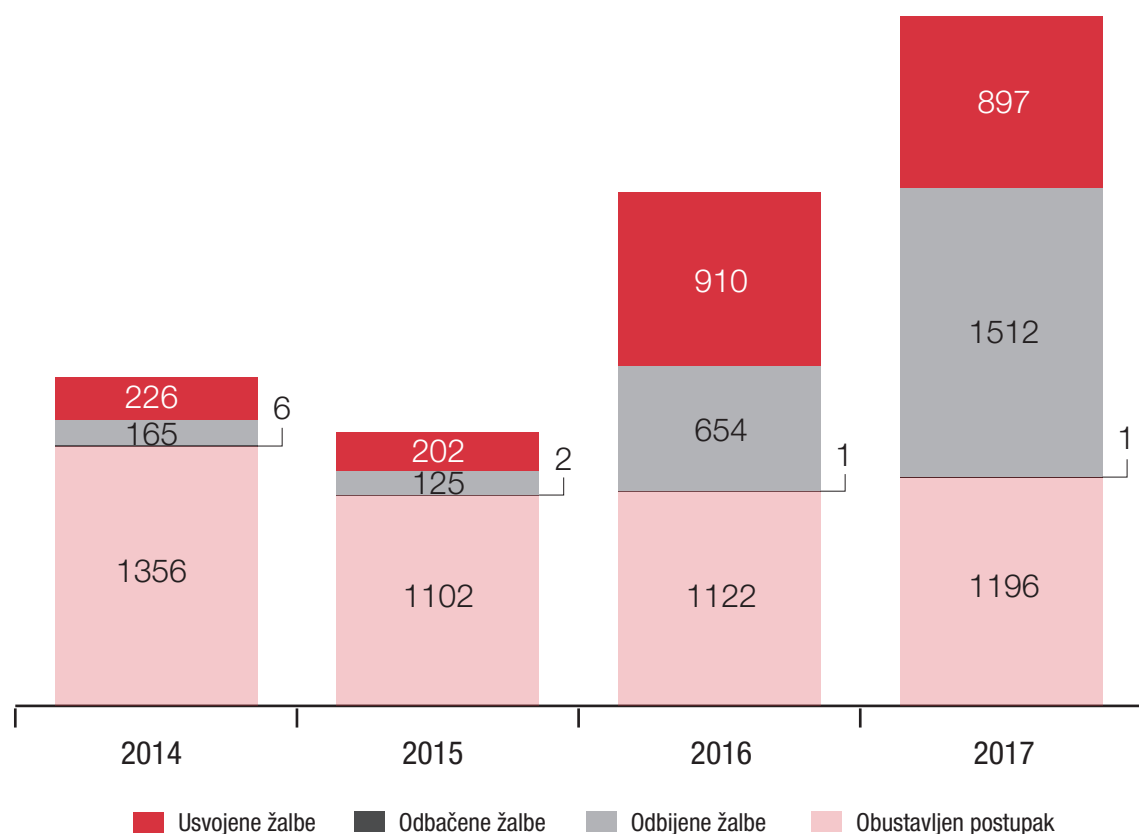
Izvor: MANS

Odnos donijetih odluka Agencije po žalbama MANS-a u periodu od 2014. do 2019. godine

Prema statističkim pregledima Agencije, koji su predstavljeni u Godišnjim izvještajima, evidentan je trend rasta podnijetih žalbi na odluke organa vlasti od 2015. godine. Tokom 2014. godine izjavljeno je 2687 žalbi, zatim 2015. godine 1513, tokom 2016. godine 3554, a tokom 2017. godine 3880 žalbi.

Po ocjeni ovoga organa na smanjenje broja zahtjeva, žalbi i tužbi iz oblasti slobodnog pristupa informacijama, doprinijeće se kroz ažurnije sprovođenje principa proaktivnog pristupa informacijama, i u tom smislu pojačanog inspekcijskog nadzora od strane Agencije.

Danijela Nedeljković Vukčević, generalna direktorica Direktorata za državnu upravu u Ministarstvu javne uprave



Izvor: MANS

Broj usvojenih, odbačenih, odbijenih žalbi i obustavljenih postupaka u Agenciji