

Analiza režima naplate za pristup informacijama u Crnoj Gori

1. Pregled

U crnogorskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama jasno se navodi u članu 2 da se *"on ostvaruje na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava."*

Ova analiza o načinu naplate kopije informacije, sprovedena od strane *Access Info Europe*, koja se daje kao odgovor na zahtjeve koji se odnose na slobodu informacija, pokazuje da iako su u velikoj mjeri u skladu sa međunarodnim standardima, stvarni troškovi su visoki, pogotovo uzimajući u obzir stanje crnogorske ekonomije i nivo kupovne moći prosječnog građanina Crne Gore. Stoga, predložene tarife treba da budu preispitane i smanjene da bi bile u skladu sa stvarnim troškovima pravljenja kopije. Kad god je moguće, dokumenta bi trebalo izdavati u elektronskoj formi ili skenirati i slati elektronskim putem, u kom slučaju bi pristup trebalo da bude besplatan.

Nadalje, propis o troškovima postupka ne uzima u obzir da troškovi naplate često mogu biti veći od novca koji se dobije kao nadoknada. Stoga, mnogi režimi pristupa informacijama ne vrše naplatu za mali broj fotokopija ili skeniranih dokumenata. Određenim režimima pristupa informacijama propisuju se da prve strane budu besplatne. Ovo bi trebalo da bude uvedeno u propis Crne Gore.

S tim u vezi je i to da je previše informacija u Crnoj Gori još uvijek u štampanom obliku odnosno štampanim dokumentima koji moraju biti skenirani da bi bili dostavljeni u elektronskom obliku. Ovo je u raskoraku sa savremenom administrativnom praksom i svakako u raskoraku sa obavezama Crne Gore prema Partnerstvu za otvorenu upravu. Zbog toga, fokus treba da bude na tome da se osigura da dokumenta koja su predmet zahtjeva budu dostupna u elektronskom obliku bez nadoknade.

2. Međunarodni standardi o naplati

Pravo na pristup informacijama je osnovno pravo koje je povezano sa slobodom izražavanja, što su potvrdili različiti međunarodni sudovi za ljudska prava (Evropski sud za ljudska prava, Interamerički sud za ljudska prava) kao i Komitet UN za ljudska prava, i nadležni organa kao što su Izvjestilac UN-a za slobodu izražavanjaj i Predstavnik OEBS-a za slobodu medija.

Ovako, kao što je slučaj sa svim osnovnim pravima, postoji pozitivna obaveza organa vlasti da osigura da ovo pravo mogu ostvarivati svi građani uz minimalne smetnje. Način naplate pristupa informacijama prijeti da bude ozbiljna poteškoća za dosta ljudi i kao takav može prouzrokovati kršenje prava na pristup informacijama.

2.1 Komitet UN-a za ljudska prava

Komitet UN-a za ljudska prava je priznao pravo na pristup informacijama kao osnovno pravo u svom Opštem komentaru 34 (29. jula, 2011), dovodeći u vezu ovo pravo sa utemeljenim pravom na slobodu izražavanja utvrđenu članom 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.¹ Drugim riječima, naše pravo na slobodno izražavanje zavisi od informacije i kada je ovakva informacija u posjedu državnih organa, mi imamo pravo na pristup toj informaciji, uz samo neke izuzetake.

Komitet za ljudska prava je dalje naveo (Opšti komentar 34, stav 19) da postoje obaveze organa vlasti da osiguraju da nema neprikladnih prepreka prilikom pristupanja informacijama: *“Države članice treba da preduzmu sve mjere da omoguće lak, brz, efikasan i praktičan pristup informacijama.”*

Oni ovaj zahtjev povezuju sa pitanjem troškova: *“Troškovi postupka rješavanja zahtjeva za pristup informacijama ne treba da budu takvi da predstavljaju nerazumnu prepreku prilikom pristupa informacijama”*

Drugi međunarodni standardi i uporedno pravo (analizirano dalje u tekstu) pojašnjavaju da je razumno naplatiti stvarne troškove. Gdje god je moguće, informacija treba da bude pružena u elektronskom obliku bez nadoknade, a onda, da ne bi došlo do diskriminisanja onih koji nemaju pristup internetu, treba učiniti sve u cilju smanjenja troškova onima koji uzimaju štampane kopije.

2.2 Savjet Evropske konvencije o pristupu zvaničnim dokumentima

Najvažnija referenca koja se tiče ovog pitanja je Savjet Evropske konvencije o pristupu zvaničnim dokumentima, koju je Crna Gora potpisala 18. juna 2009. godine a ratifikovala 23. januara 2012.

Kao što je navedeno ranije, Crna Gora se obavezala u skladu sa ovom Konvencijom da omogući da cijene kopija zvaničnih dokumenata budu umjerene i da ne prelaze stvarne troškove umnožavanja i dostavljanja dokumenata.

Posebna odredba je član 7 Konvencije:

Član 7 – Troškovi za pristup zvaničnim dokumentima

1. Uvid u zvanična dokumenata u prostorijama organa vlasti je besplatan. Ovo ne sprečava Strane da utvrde naknade za pružanja usluga po tom osnovu od strane arhiva i muzeja.
2. Podnosiocu može biti naplaćen trošak za kopiju zvaničnog dokumenta, koji treba da bude razuman i da ne prelazi stvarne troškove umnožavanja i dostavljanja dokumenta. Tarife naknada će biti objavljene.

¹ Komitet UN-a za ljudska prava, Generalni komentar br. 34 – član 19: Sloboda mišljenja i izražavanja CCPR/C/CG/34, stavovi 18 i 19.

Pod stvarnim troškovima reprodukcije podrazumijevaju se troškovi fotokopiranja odnosno, u slučaju upotrebe drugih formata, troškovi upotrijebljenog materijala (na primjer diskova). Troškovi dostave su poštanski troškovi (troškovi dostavljača ili nekog drugog načina dostave, ako je ponuđen ili odabran od strane podnosioca zahtjeva).

U Dodatnom protokolu uz Konvenciju jasno se stavlja do znanja da "organi vlasti ne treba da ostvaraju nikakav profit" i stoga postoji obaveza da se omogući da se troškovi naplate temelje na autentičnoj procjeni stvarnih materijalnih toškova, bez uzimanja u obzir ikakvih drugih troškova.

3. Režim naplate u crnogorskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama

Režim naplate koji je utvrđen u članu 33 crnogorskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama je u velikoj mjeri skladu sa međunarodnim standardima.

Ono što je pozitivno je to da se ovim načinom zabranjuje naplaćivanje podnošenja zahtjeva, što je takođe zabranjeno u skladu sa međunarodnim standardima.

Takođe je u potpunosti razumno da član 33, stav 2 ovog zakona utvrđuje da je jedina naplata koja se može izvršiti je ona koja se odnosi na "stvarne troškove koje snose državni organi a tiču se kopiranja dokumenata, skeniranja i uručivanja informacija podnosiocu zahtjeva, u skladu sa propisima Vlade Crne Gore."

Ipak, postoje načini na osnovu kojih ovaj propis može da bude preuređen da bi se osiguralo da naplata ne predstavlja smetnju pri ostvarivanju prava pristupa informaciji svih lica.

- *Propisom treba da se utvrdi da je određen broj strana besplatan.* Standard EU je da prvih 20 strana treba da budu besplatne, kao što je slučaj u Estoniji. U SAD-u, za nekomercijalne svrhe, prvih 100 strana su oslobođeni troškova umožavanja, što je praksa za prvih 100 strana i u Poljskoj.
- *Propis bi trebalo da omogući organima vlasti da sami odlučuju o naplaćivanju kopija prije nego da zahtijeva to od njih.* Stoga, ako državni organ odluči da mu je prioritet obezbjeđivanje pristupa informacijama, a posebno određenim vrstama informacija od velikog javnog značaja.
- *Propis bi trebalo da zahtijeva da se organi vlasti oslobode troškova ukoliko troškovi naplaćivanja iznose više nego novac koji se naplati.* Neisplativo je da organi vlasti troše vrijeme i novac na naplaćivanje malih iznosa. U nekim zemljama, informacija se mora pružiti čak iako sredstva još nijesu naplaćena (Poljska). U mnogim drugim, organi vlasti ne naplaćuju troškove ako je to skuplje od nadoknade.

Kao posljedica ovih razmatranja, preporučujemo da se izvrši revizija načina naplate u Crnoj Gori da bi se osiguralo da on ne predstavlja neprikladan teret ni podnosiocima zahtjeva (što bi predstavljalo kršenje njihovih prava) niti organu vlasti (što bi bio nepotreban izdatak i smetnja njihovoj efikasnosti pri primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama).

4. Troškovi naplate u Crnoj Gori

Access Info Europe je izrazila zabrinutost da je visina naknade u Crnoj Gori veoma visoka u poređenju sa drugim državama, posebno ako se uzme u obzir BDP u zemlji i kupovna moć građana.

Uzimajući ovo u obzir, troškovi naplate treba da budu značajno smanjeni, posebno ako se ima na umu da prosječna, komercijalna cijena crno-bijele kopije A4 formata u lokalnoj fotokopirnici iznosi 0,03.²

Uporedno tarifiranje zahtjeva za pristup informacijama

Država	A4 crno-bijela	Ostali troškovi
Slovenija	€ 0,06	€ 0,63 (u boji). Maksimalna cijena konvertovanja iz štampanog u elektronski oblik za A4 format je € 0,08 (crno-bijelo) ili €,13 (u boji)
Hrvatska	0,25 HRK = € 0,03	Za A4 u boji iznosi 1,0 HRK = € 0,13
Poljska	Ako je nametnuto ne treba da prelazi € 0,05 do €0,10 po strani.	Obično se ne naplaćuje za prvih 100 strana a informacija mora biti dostavljena u svakom slučaju
Mađarska	HUF 5/crno – bijela kopija = € 0,02	Kopije u boji: HUF 25/strana = €0,08
Srbija	3 dinara= € 0,02	Troškovi se često ne naplaćuju
Škotska (centralna uprava)	10 p = € 0,14	30 p = € 0,47
Irska	€0.04 po strani	
Kanada	\$0.20 = €0.13 po strani	

Pristup informacijama u elektronskom obliku

Crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama pojašnjava da postoji odgovarajući način pristupa informacijama u elektronskom obliku. Zaista, on čak dozvoljava podnosiocu zahtjeva da kopira ili skenira sami dokument.

Član 21: Načini pristupa

Podnosilac zahtjeva pristupa traženoj informaciji putem sljedećeg:

² Na osnovu tri ponude koju je Mreža za afirmaciju NVO sektora dobila od komercijalnih fotokopirnica „Student“ iz Podgorice, „Savremeni biro“ iz Podgorice i „PrintCopy Center Radius“ iz Podgorice.

- 1) neposrednim uvidom u original ili kopiju informacije u prostorijama organa vlasti;
- 2) prepisivanjem ili skeniranjem informacije od strane podnosioca zahtjeva u prostorijama organa vlasti;
- 3) dostavljanjem kopije informacije podnosiocu zahtjeva od strane organa vlasti, neposredno, putem pošte ili elektronskim putem. Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji na način iz stava 1 ovog člana za koji se podnosilac zahtjeva opredijelio, osim ako zahtijevani način pristupa tehnički nije moguć. Radi omogućavanja pristupa informacijama na način koji podnosilac zahtjeva želi, organ vlasti dužan je da, kada je to moguće i primjereno, izvrši konvertovanje postojećeg formata informacije u elektronsku, odnosno analognu formu (skeniranje, kopiranje).

Ovo je pozitivno-pravni propis, koji treba temeljnije primijeniti u Crnoj Gori.

Nadležni organi treba da ulože više napora da omoguće da dokumenti budu dostupni u elektronskoj formi. Ukoliko se obezbijede *sheet-feed* skeneri (stoni skeneri s pokretnim papirom) u svim organima vlasti i da prednost skeniranju informacija koja se zahtijeva ubrazaće se digitalizacija informacija od javnog značaja a istovremeno će se informacije od javnog značaja učiniti dostupnim u elektronskoj formi. Ovo je u skladu sa obavezama u pogledu administrativne modernizacije na koje se Crna Gora obavezala u skladu sa različitim međunarodnim obavezama, uključujući i Partnerstvo za otvorenu upravu.



Ova analiza napravljena je za Mrežu za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) iz Crne Gore, kroz projekat koji je finansirao Think Tank fond Fondacije za otvoreno društvo. Mišljenja iznešena u ovoj analizi ne mogu se smatrati mišljenjima donatora koji je podržao ovaj projekat.



