**ANALIZA STANJA SLOBODNOG PRISTUPA INFORMACIJAMA**

Slobodan pristup informacijama je jedan od najefikasnijih mehanizama za demokratsku kontrolu vlasti, koje društvo može koristiti u cilju suzbijanja korupcije zloupotrebe državnih resursa, nepotizma i ostalih društvenih anomalija. Pristupom informacijama u posjedu organa vlasti se afirmiše otvorenost javne uprave što je ujedno i Ustavom zagarantovano osnovno ljudsko pravo. Smisao prava na slobodan pristup informacijama je da građanin ima mogućnost da zahtijeva od svakog prvostepenog organa državne ili lokalne uprave izvještaj o njegovom radu sa ciljem afirmacije principa transparentnosti rada prvostepenih organa, kao i obrazloženje za postupanje u vršenju javne funkcije. Javnost rada državnih organa i drugih nosilaca vlasti i sloboda pristupa informacijama čine suštinska obilježja savremene pravne države. Zakon o slobodnom pristupu informacijama, između ostalog daje mogućnost veće zainteresovanosti građana za javne poslove i na taj način se smanjuje uslovi za prikrivanje slučaja korupcije, nesavjesnog rada u službi i neefikasnosti. Duh Zakona o slobodnom pristupu informacijama je da obaveže državu da građaninu omogući pristup informacijama i ostvarivanje prava da zna šta vlast radi u njegovo ime, čime se širi sfera jačanja povjerenja građana u funkcije sistema i pravnu državu. Zakon o slobodnom pristupu informacijama u savremenim uslovima predstavlja osnov otvorenosti i transparentnosti rada državnih organa. Slobodnim pristupom informacijama utvrđuje se javni interes za objavljivanje i objelodanjivanje informacija u posjedu organa vlasti, što odražava značaj ostvarivanja pristupa informacijama za učešće građana u demokratskim procesima odlučivanja, kao i za formiranje javnog mnjenja o svim značajnim pitanjima. Javni interes u pogledu objavljivanja informacija tj. dokumenata je apsolutan u svim slučajevima osim u odnosu na propisane posebne legitimne interese države i pojedinaca koji su zaštićeni od znatnog ugrožavanja i prekomjerne štete koja se utvrđuje testom štetnosti odnosno procjenom eventualne štete po te interese u slučaju objelodanjivanja u odnosu na štetu zbog neostvarivanja javnog interesa u pogledu objavljivanja informacije. Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu, a on se ogleda u učešću građana u demokratskom procesu donošenja odluka o svim pitanjima od društvenog značaja. Transparetnost u radu organa javne vlasti je zakonom ustanovljena zbog podsticanja efikasnosti, djelotvornosti, odgovornosti i afirmacije integriteta i legitimnosti organa vlasti.

Savjet Agencije je u postupku donošenja odluka po izjavljenim žalbama snažno afirmisao princip transpretnosti i nastoji da afirmiše ovo pravo, na način što je u 2017. godini zaprimljeno ukupno 4862 žalbi u kojima je Savjet Agencije donio odluku u zakonskom roku od čega je ukupuno u 3880 slučaja je razdužen pisani otpravak rješenja ili zaključka u 2017. godini.

Veliki broj donjetih odluka od strane Savjeta Agencije svrstava Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore u jednu od najefikasnijih institucija ove vrste u regionu i šire, pri čemu se opravdano može reći da je Agencija odgovorila izazovu na način što je podigla svoje kapacitete na viši nivo.

Uprkos činjenici da je u 2017-toj godini doneseno i razduženo više odluka u odnosu na prve tri godine zajedno, to ne znači da je time ostvaren cilj i smisao ovog prava, koji se odnosi na samoinicijativu prvostepenih organa da proaktivno objavljuju informacije od javnog interesa. Proaktivnim objavljivanjem informacija u posjedu organa vlasti došlo bi do smanjenja broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, ujedno bi državna i lokalna uprava bila rasterećenija, a time i Agencija efikasnija u poštovanju veoma kratkih rokova za odlučivanje po žalbama.

Savjet Agencije je usvojio 1196 žabi, od kojih je broj usvojenih žalbi kojima je poništeno rješenje prvostepenog organa 255, dok je broj usvojenih žalbi zbog povrede pravila postupka odnosno ćutanja administracije 941.

Ukupan broj obustavljenih postupaka je 897, i to primjenom starog Zakona o opštem upravnom postupku dana 30.06.2017. godine donijeto je 575 zaključaka o obustavi postupka, dok je od 01.07.2017. godine kada je stupio na snagu novi Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017) doneseno 322 rješenja o obustavi postupka iz razloga što novi ZUP predviđa donošenje rješenja umjesto zaključka kako je to bilo ranije zakonom predviđeno.

Ukupan broj postupaka okončanih zbog nenadležnosti 117, i to sve do primjene starog Zakona o opštem upravnom postupku dana 30.06.2017. godine donijeto je 116 zaključaka zbog nenadležnosti, dok je od 01.07.2017. godine, kada je stupio na snagu novi Zakon o upravnom postupku, donijeto 1 rješenje zbog nenadležnosti. Savjet Agencije je donio odluku da se u 1512 slučaja žalba odbije kao neosnovana dok je u jednom slučaju žalba odbačena.

Agencija je u 89 slučaja donijela odluku da se obrati Ministarstvu unutrašnjih poslova - Direkciji za inspekcijski nadzor da se izvrši kontrola da li su prvostepeni organi u posjedu traženih informacija.

Broj podnijetih inicijativa za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka protiv odgovornih lica u pravnom licu kod Ministarstva javne uprave zbog ne dostavljanja traženih informacija Savjetu Agencije, a shodno članu 40 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, je 148, čime se afirmiše uloga i odlučnost Savjeta Agencije da prvostepene organe otvori prema svima koji podnose zahtjeve za pristup informacijama u njihovom posjedu.

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, da inspekcija koja je nadležna za kontrolu kancelarijskog poslovanja utvrdi da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju je izvšeno 18 nadzora. Ovom prilikom ističemo da su Ministarstvo pravde, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo rada i socijalnog staranja bili najproakativniji u objavljivanju zakonom propisanih informacijama dok na drugoj strani Ministarstvo sporta i Ministasrtvo nauke nisu imali adekvatan nivo objavljenih informacija prilikom vršenja inspekcijskog nadzora, a te su nakon izvršenog nadzora proaktivno objavili na svojim internet stranicama potrebne informacije. Vršenjem inspekcijskog nadzora je utvrđeno da su Ministarstva objavila zbirno 88% informacija koje su propisane članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Cilj proaktivnog objavljivanja informacijama je da se građanima učine dostupnim bez podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Imajući u vidu izvještajni period i trend rasta podnijetih zahtjeva jasno je da svi zajedno moramo učiniti dodatan napor kako bi se informacije u posjedu organa vlasti učinile dostupnim na proaktivan način. Kada se informacija javno objavi ona postaje dostupna širem krugu potencijalnih korisnika i na taj način državna uprava postaje otvorena za sve korisnike Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

U izvještajnom periodu Agenciji je pristiglo 679 odluke Upravnog suda u Crne Gore od čega usvojena tužba i poništeno 52 rješenja i zaključaka Agencije, 503 slučaja usvojena tužba i naloženo donošenje rješenja u roku od 15 dana, odbačena 1 tužba , u 9 slučajeva donijeto rješenje u izvršenju presude Upravnog suda Crne Gore, donijeto 101 rješenje o obustavi postupka iz razloga što je podnosilac tužbe povukao tužbu i 13 tužbi odbijenih kao neosnovane.

U postupku analize slučaja iz prakse evidentno da je u 2017. godini zabilježeno veliki broj zahtjeva za pristup informacijama kod prvostepenih organa, kao i veliki broj pokrenutih postupaka pred Agencijom, što dovodi do dileme da se ovim zahtjevima ima za cilj ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ili se koriste ovim pravnim mehanizmom kako bi zbog kratkih rokova i manjkavosti zakona došli do materijalne koristi iz državnog budžeta. Savjet Agencije se tokom svog rada susreo sa činjenicom da postojeća zakonska rješenja nude prostor za zloupotrebu prava zbog čega se obratio dopisom Vladi Crne Gore ukazujući na slučajeve zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Savjet Agencije je u postupku odlučivanja po žalbama na akte kojima je odlučeno po osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama uočio praksu zloupotrebe korišćenja prava na slobodan pristup informacijama fizičkih lica i nevladinog sektora koji angažovanjem advokata, a bez želje da dobiju traženu informaciju, ostvaruju na taj način značajne troškove pred Upravnim sudom Crne Gore. O tome govore i primjeri predmeta u kojima stranka odustaje od žalbe i tom prilikom ne želi informaciju, a ostvaruje troškove postupka koji su presuđeni u konkretnoj u upravnoj stvari u visini od 400 eura. Situaciju najbolje ilustruje primjer da je jedno fizičko lice pred Agencijom tokom 2017 .godine pokrenulo nešto više od 1800 žalbenih postupaka, a sve sa ciljem da naplati advokatske troškove bez želje da dobije traženu informaciju.

Zloupotreba prava je na štetu duha Zakona o slobodnom pristupu informacijama posebno kad se ima u vidu praksa nezadovoljnih stranaka radom predstavnika institucija koji su donosili odluke po izjavaljenim zahtjevima za slobodan pristup informacijama ili žalbama je evidentna kroz primjere zabilježene u radu državnih organa kada je nezadovoljna stranka tražila pristup kompletnoj arhivi bez naknade troškova kopiranja i slanja dokumentacije jer se pozvala da je korisnik prava na naknadu na ime socijlane pomoći te da je lice koje shodno članu 33 Zakona o slobodnom pristupu informacijama oslobodjeno obaveze plaćanja troškova postupka. Situacija je alarmantna i iziskuje promjene postojećih zakonskih rješenja u cilju ostarivanja prava javnosti da zna koji je sam sebi svrha i cilj a to je dostupnost informacija od javnog značaja. Dosadašnja praksa osim što blokira rad državnih organa nanosi veliku štetu Budžetu Crne Gore.

S toga, Savjet Agencije je javno upozorio sve relevantne institucije da što hitnije reaguju na ovaj fenomen i predloži novo zakonsko rješenje u dijelu troškova postupka kao i unijeti odredbu koja se odnosi na zloupotrebu prava i samih rokova. Ovo navodimo iz razloga što imamo očigledan primjer da se odstupa od smisla samog Zakona o slobodnom pristupu informacijama radi ostvarivanja materijalne koristi na štetu Budžeta Crne Gore. Korisnici iz primjera koje smo naveli izradili su veoma efikasan mehanizam, koristeći situaciju koje trenutno zakonsko rješenje pruža i dolaze do novca iz Budžeta Crne Gore zasipanjem prvostepenih organa velikim brojem zahtjeva, koji u realnom vremenskom roku ne mogu odgovoriti na sve zahtjeve zbog obimnosti dokumetacije koja se traži, a što ima za posledicu veliki broj ćutanja administracije a time i veliki broj žalbi na akte državne uprave iz cijele Crne Gore koja se dostavlju Agenciji za zaštiti ličnih podataka i slobodan pristup informacijama na odlučivanje. U pozadini ovakvog zasipanja velikim brojem zahtjeva ne stoji potreba za dobijanjem informacije, niti su to zahtjevi koji u sebi imaju za cilj informacija od javnog značaja, već namjera da se preopterete organi kako ne bi mogli rješiti u roku. Svi prednje pomenuti činioci namjerno dostavljaju veliki broj zahtjeva uz podršku advokata i time ostvaruju po svakom predmetu novčanu dobit od 476 eura. Odgovor na ovakvo pravno ponašanje advokata nalazimo još u Opštem imovinskom zakoniku za knjaževnu Crnu Goru, od Valtazara Bogisića koji kaže: „Ni svojim se pravom služiti ne možeš tek drugom na štetu ili dosadu“ , „I što nije zabranjeno, može da ne bude pošteno“ i na kraju citat: „Najveća je nepravda, kad ko od zla djela svog, još i korist kakvu ima“. Svi principi propisani Opštim imovinskim zakonikom za knjaževnu Crnu Goru itekako su danas aktuelni kada je u pitanju slučaj zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Upotreba prava javnosti da zna zbog postojanja postojećih zakonskih rješenja osim što predstavlja izdvajanje iz budžeta velike količine novca ona prerasta u zloupotrebu većih razmjera a sve na štetu rada javne uprave i njene efikasnosti u postupku pružanja usluga svojim građanima. U proteklom periodu na ovakav vid zarade je bilo aktivno svega nekoliko advokata, ove godine se broj povećava, što najvjerovatnije će prozvesti veliku kočnicu u radu državne uprave, upravo koristeći naprijed navedene nedostatke u zakonu.

Praksi zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama se može stati na put izmjenama postojećeg zakonskog rješenja gdje će se u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama unijeti institut zlopotrebe prava na slobodan pristup informacijama po modelu evropskih zemalja koje imaju ovaj institut u svojim zakonima. Iako je zloupotreba prava prepoznata u načelima ZUP-a ona bi svoju primjenu pronalazila na terenu slobodnog pristupa informacijama samo kroz lex specialis u slobodnom pristupu informacijama. Prvostepenim organima do tada na raspolaganju stoji član 15 Zakona o upravnom postupku kojim je propisano da je javnopravni organ dužan da spriječi svaku zloupotrebu prava stranke u upravnom postupku, na šta su se u svom radu pozivali prvostepeni organi u 2017.godini. Prvostepeni organi u postupku odlučivanja po zaprimljenim zahtjevima su cijenili da predstavnici NVO podnose zahtjeve za dostavljanje obimne dokumentacije što predstavlja zloupotrebu prava na slobodan pristup informacijama koji nema za cilj kontrolu kvaliteta rada organa, već da ometanje istih u radu i vršenju poslova iz nadležnosti prvostepenog organa u zakonom propisanim rokovima, tim prije što su nevladine organizacije oslobođene obaveze plaćanja stvarnih troškova postupka, pa nema nikakve kočnice u traženju obimne dokumentacije koja je u posjedu organa.

Institut zloupotrebe prava treba tumačiti restriktivno jer pitanje zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama treba ograničiti u praksi na primjere kada su zahtevi previše neodređeni ili obuhvataju izuzetno obimnu dokumentaciju, kada nalažu nesrazmjerno velike napore organa u postupanju, kada se nerazumnim i čestim traženjem ometa normalan rad organa, a pri tom organ vlasti čini dodatne napore u postupanju, nadalje, u situaciji kada se zahtjev ponavlјa za već dobijenim ili dostupnim informacijama, što je u slučaju žalbe, odnosno upravnog spora, organ dužan i da dokaže.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama će svojom primjenom služiti u svrhu provjere funkcionisanja pravne države. Zakonom o slobodnim pristupu informacijama proširuju se slobode informisanja i ostvarivanja građanskih sloboda i prava i omogućava da građani dobiju informaciju i na taj način ostvare svoju ulogu u vršenju kontrole vlasti. Najveći doprinos slobodnog pristupa informacijama u tome što pruža priliku da građani, mediji, NVO sektor, aktivnim korišćenjem slobodnog pristupa informacijama uspostave važan mehanizam demokratske kontrole vlasti i kao efikasno sredstvo u borbi protiv korupcije.

Kroz afirmaciju ovog prava, Savjet Agencije apeluje na odgovoran pristup svih subjekata koji ovo pravo koriste, da ne zalaze na teren zloupotrebe već isti iskoriste u cilju demokratske kontrole vlasti što je duh i cilj samog zakona.