



Zajednica opština Crne Gore

Broj:03-438/24

Podgorica, 28.03.2024. godine

## SKUPŠTINA CRNE GORE

### ODBOR ZA POLITIČKI SISTEM, PRAVOSUĐE I UPRAVU

#### KONSULTATIVNO SASLUŠANJE POVODOM PREDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Podgorica, 29.marta 2024.god. u 13h

**Pozvani:** Maroš Dukaj, ministar javne uprave, Čedomir Mitrović direktor Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Miodrag Pešić, predsjednik Upravnog suda CG, Vanja Čalović, izvršna direktorica MANS-a, Stevo Muk, predsjednik Upravnog odbora NVO Institut Alternativa i generalna sekretarka Zajednice, Mišela Manojlović.

#### Izjašnjenje Zajednice opština Crne Gore

Zahvaljujemo na mogućnosti da na konsultativnom saslušanju pred ovim Odborom iznesemo iskustva u primjeni važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama i naše stavove povodom predloga njegovih izmjena i dopuna.

Mehanizmom konsultativnog saslušanja Odbor je suštinski omogućio izjašnjavanje opština na Predlog koji utiče na ostvarivanje njihovih funkcija na više načina, a prvenstvo pustošenjem njihovih budžeta. Naime, iako sistemski Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje obavezu ministarstava da predloge svih zakona dostavlja na izjašnjenje opštinama i Zajednici opština u roku od 15 dana (što je dodatno uređeno i u Sporazumu o saradnji Zajednice i Vlade Crne Gore), ministarstva to uglavnom ne čine te su konsultativna saslušanja često jedina prilika da opštine zaštite svoje interese a time zapravo štite interese građana. Sa žaljenjem moramo reći da je i u fazi izrade ovog zakona došlo do zastoja u komunikaciji sa Ministarstvom javne uprave u kojoj bi iznijeli sve naše argumente i tako uticali da zakon ostvari svoj cilj koji bi odgovarao svima koji ga primjenjuju a ne samo civilnom sektoru.

Zajednica opština bez dileme podržava pravo javnosti da zna, odn.nesporan javni interes za slobodan pristup informaciji kao jednu od tekovina evropskog zakonodavstva u funkciji borbe protiv korupcije.

Ovu priliku ću, međutim, iskoristiti da iznesem lično iskustvo u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama kao neko ko je dugo radio u državnoj upravi, u privredi i u lokalnoj samoupravi i neposredno riješavao u tim predmetima. Iz tog iskustva najbolje će se vidjeti kako se jedan zakon, koji je na početku svoje primjene znatno doprinosa većoj profesionalnosti i većoj pažnji službenika u sprovođenju zakonskih procedura, arhiviranju i čuvanju službenih dokumenata, dijelom pretvorio u svoju suprotnost, odnosno kako je stvorio zakonske mogućnosti za zloupotrebu procesnih prava i uskratilo pravnu zaštitu organima vlasti u čijem posjedu su tražene informacije. To za posledicu ima pustošenje državnog i lokalnog budžeta po osnovu troškova upravnog postupka i upravnog spora i to upravo od strane istih NVO koji se predstavljaju kao jedini borci za zaštitu i racionalno korišćenje javnih sredstava, u krajnjem sredstava građana.

Evo kako.

U početnim fazama primjene zakona podnosioci zahtjeva su izjavljivali žalbu bez angažovanja advokata i nije bilo troškova upravnog postupka i upravnog spora. Posljednjih godina određene NVO angažuju advokate u ove svrhe koji samo za žalbe naplaćuju 484 eura sa PDV-om, gdje se u istom predmetu žalba može izjaviti i dva puta a ukupni troškovi do kraja procesa mogu iznositi i do 4.000 eura. Iz Upravnog suda imam informaciju da se sredinom 2023.god. odlučivalo o troškovima postupka u visini od preko 10 miliona eura od kojih je veliki dio iz osnova slobodnog pristupa informacijama te da je samo jedan advokat u jednom danu podnio ogroman broj tipskih tužbi za ćutanje uprave, uredno spakovanih u velikim paketima, i dodatno tražio učešće na potpuno bespotrebnoj usmenoj raspravi, po kom osnovu će mu sigurno biti dosuđeno oko 70 hiljada eura. Da li je to alarm, ostavljam svakom da zaključuje.

Ukazaću sada na sporne odredbe ovog zakona koje će to i dalje omogućavati isključivo u želji da doprinesem ostvarivanju pravog cilja slobodnog pristupa informacijama ali i sprečavanju njegove zloupotrebe u očigledne svrhe.

Postupak za slobodni pristup informacijama vodi se po pravilima Zakona o upravnom postupku (ZUP).

Rok za riješavanje po ZUP-u, u koji je uračunat i rok za dostavu rješenja, iznosi 30 dana od dana podnošenja zahtjeva i može se produžiti za polovinu tog vremena u opravdanim slučajevima.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, međutim, taj rok je dvostruko kraći pa se rješenje mora donijeti i dostaviti stranci za 15 dana a može se produžiti za još osam u opravdanim slučajevima i po predhodnom obavještenju.

To zapravo znači da *lex specialis* utvrđuje mnogo veći javni interes za hitno odlučivanje o slobodnom pristupu informacijama nego, recimo, o materijalnom obezbjeđenju porodice, obeštećenju građana posle poplava, legalizaciji objekata i o svim drugim pravima koji čekaju donošenje i dostavu rješenja 30 dana.

Sa druge strane, rok za žalbu kod slobodnog pristupa informacijama iznosi 15 dana, dok je u velikom broju drugih slučajeva posebnim zakonima utvrđen rok od osam dana. Realno, postupanje organa vlasti u roku od 15 dana u kome treba da pronade informaciju, sprovede sve procedure i dostavi rješenje često je nerealno kratak, a isto iznosi i rok za podnošenje tipskih žalbi. Pitanje je šta je teže, zašto se to ne prepozna u zakonu i čiji je interes ovdje prioritetan?

Sada ću na konkretnim slučajevima iz prakse pokazati kako se zloupotrebljava odredba kojom se propisuje rok i kako se unovčava naplatom ogromnih iznosa iz budžeta države, opština i javnih preduzeća.

1. U privrednim društvima čiji je osnivač država ili opština često se slobodnim pristupom traže akta koja su proglašena poslovnom tajnom. Pravilnikom društva uređeno je koji podaci predstavljaju poslovnu tajnu, ko je proglašava i ko, kada i u kojoj proceduri može odobriti njihovo saopštavanje trećim licima.

Ima i akata koje drugi subjekti proglašavaju poslovnom tajnom, recimo saugovarači, pa su i Zakonom o radu i Zakonom o privrednim društvima i ugovorom propisane ozbiljne sankcije za njeno odavanje.

O poslovnoj tajni obično odlučuje Upravni odbor na sjednicama koje se zakazuju u rokovima propisanim Poslovnikom o njegovom radu.

U konkretnom slučaju određena NVO traži podatke o svim poslovnim partnerima tog preduzeća i slične podatke koji su poslovna tajna i čije bi objelodanjivanje uzrokovalo nenadoknadivu štetu jer bi ih konkurentska firma u privatnom vlasništvu mogla lako preuzeti nudeći povoljnije uslove. Dakle, u roku od 15 dana mora se zakazati i održati vanredna sjednica Upravnog odbora u kome su predstavnici države, na kojoj će odlučiti o davanju informacije ako ima kvorum. Ako nema, neće odlučiti a službenik koji rješava po zahtjevu za slobodni pristup ne može donijeti rješenje i dostaviti ga ni u produženom roku od osam dana. Test štetnosti nije problem jer on znači samo valjano obrazloženje zašto je neki podatak proglašen poslovnom tajnom i koje su opasnosti od njegovog objelodanjivanja.

Već 15.-og dana slijedi žalba zbog ćutanja uprave i prvih 500 eura inkasiranih advokatu koji se dalje eksponencijalno uvećavaju. Ako drugostepeni organ ipak naloži odavanje poslovne tajne, koja se zatim objavljuje i na web sajtu, pitanje je ko snosi odgovornost i ko će nadoknaditi ogromnu, lako mjerljivu materijalnu štetu tom privrednom društvu? Da li je preovlađujući javni interes da neka NVO sazna nazive i sjedišta kupaca i dobavljača ili druge poslovne tajne pa zbog toga privredno društvo propadne ili zapadne u teškoće (a ovaj zakon je tome dao apsolutnu prevagu po svaku cijenu) ili je ipak svima veći interes da uspješno posluje i neugroženo ostvaruje prihode od kojih dio ide i u državni, odnosno lokalni budžet?

Ista je priča i kad je drugi subjekat proglasio zajednički dokument poslovnom tajnom. Po ovom pitanju zakon je kontradiktoran jer na jednom mjestu obavezuje svakog kod koga se takav akt nalazi da riješi a na drugom onoga ko ga je proglasio poslovnom tajnom. To treba otkloniti.

**Ovim povodim predlažemo da zakonodavac jasno utvrdi javni interes u korist organa vlasti na način što će u slučaju objelodanjivanja tih podataka i posledičnog nastupanja materijalne ili nematerijalne štete po organ vlasti, obavezati podnosioca zahtjeva za slobodni pristup da tu štetu nadoknadi.**

2. Druga grupa zahtjeva za slobodni pristup informacijama (koja je više nego očigledno usmjerena na inkasiranje troškova postupka) su zahtjevi za informacije stare decenijama koje su odložene ko zna gdje. Fluktuacija zaposlenih je ogromna, oni koji su te predmete obrađivali više ne rade, završeni predmeti su odloženi u depoe koji su nesređeni, premalo zaposlenih - obično samo 1 arhivar sa srednjom školom

koji ih ne obilježava propisno i ne sprovodi proceduru uništavanja bezvrijednog registraturskog materijala propisanu Zakonom o arhivskoj djelatnosti. Pronaći ih za 15 dana u prašnjavim depoima je najčešće nemoguće a to je radnja koja predhodi donošenju i dostavljanju rješenja o slobodnom pristupu. Slijedi nepogrešivo već 15 – og dana žalba zbog ćutanja uprave i prvih sigurnih 484 eura i dalje redom.

**U ovom dijelu predlažemo da se zakonom ograniče zahtjevi za slobodan pristup samo na one informacije koje su u rokovima čuvanja predviđenim Listom kategorija registraturskog materijala koja će biti objavljena na web sajtu organa vlasti.**

3. Dalje, tokom godina primjene zakona mogla sam uočiti jednu naročitu vrstu postupanja određenih NVO koja se strogo formalno ne može kvalifikovati zlopotrebom ali suštinski gledano ona to jeste, tim prije što korist imaju samo njihovi advokati koji inkasiraju ogromne prihode na račun sredstava građana.

Riječ je o predmetima u kojima se uspije naći tražena informacija i riješiti u roku od 15 dana, obezbjediti potpis izvršnog direktora ali je dostava izvršena sa zakašnjenjem od jednog dana. Nepogrešivo je tog dana stigla žalba zbog ćutanja uprave, koja nije ćutala jer je riješila. Procesno se mora usvojiti žalba i odobriti troškovi advokatu od tih čuvenih 484 eura ali se dalje komplikuje postupak jer službenici u ovoj situaciji ne znaju kako da primjene odredbe ZUP-a o ćutanju uprave a pri tome znaju da rizikuju dodatne troškove.

Imamo čak i neprovjerenu informaciju da određena NVO raspolaže softverom koji automatski prati rokove i precizno generiše tipske žalbe na 16.-i dan od predaje zahtjeva koje podnosi njen advokat.

**Iz ovih i svih drugih razloga, nemamo nikakvu dilemu da se rok rješavanja o slobodnom pristupu informacijama mora usaglasiti sa ZUP-om, pa to i predlažemo.**

4. Kad je u pitanju lokalna samouprava kao organ vlasti, veoma slikovit primjer očigledne zlopotrebe procesnih prava radi naplate troškova o kojima sam lično odlučivala su zahtjevi za slobodan pristup prepoznatljivih NVO gdje se jednim podneskom upućenim jednom organu traži desetina najrazličitijih informacija a od kojih je možda samo jedna informacija u posjedu tog organa a ostale su u posjedu svih ostalih u sistemu. Nema poznavaoца ZUP-a koji taj zakon u ovom slučaju može primijeniti u roku od 15 dana, niti ima onoga koji ga umije sprovesti kroz upisnik prvostepenih upravnih stvari jer u ovom slučaju svako odlučuje o informacijama koje posjeduje a za druge se oglašava nenadležnim i upućuje kopiju nadležnom organu. Samo prvi zadržava original za sebe što je samo po sebi procesni problem. Drugi organ potom postupa na isti način kada su njegove informacije u pitanju pa ponovo unakrsno vraća svim ostalim organima u sistemu koji su o tome već odlučili, uključujući i onaj organ koji je prvi riješio. Tada nastaje pometnja jer posle izvjesnog vremena osvane desetina kopija istog zahtjeva svim organima pojedinačno nakon što su po jednom već postupili. Rok od 15 dana iskoristio je prvobitni organ, a za to vrijeme ostali su u režimu ćutanja uprave. Tako se od jednog zahtjeva otvara mogućnost za desetine žalbi, svaka po 484 eura i dalje redom.

**Zato predlažemo da se zakonom propiše da jedan zahtjev može da se odnosi samo na jednu informaciju, ne ograničavajući broj zahtjeva.**

5. Sledeći primjer čiste zloupotrebe su svakomjesečni zahtjevi za slobodan pristup jednoj istoj informaciji koje je organ već jednom odbio zbog neposjedovanja. To jeste res iudicata ali rješenje se mora napisati i dostaviti u roku od 15 dana, što je bezrazložno iscrpljivanje službenika kojima to nije jedini posao.

**U ovom slučaju predlažemo da se takvi zahtjevi zakonom predvide i sankcionišu kao prekršaji sa velikom zaprijećenom novčanom kaznom kako bi se konkretozovao princip zabrane zloupotrebe procesnih prava. Još je Valtazar Bogišić propisao u Opštem imovinskom zakoniku za Knjaževinu Crnu Goru da niko svoje pravo koristiti ne može tek drugome na štetu ili dosadu. Zabrana zloupotrebe je jedno od načela ZUP-a koje, nažalost nije izvedeno do kraja pa se mora izvesti i konkretizovati svakim lex speciaalisom pojedinačno, uključujući i ovaj.**

6. Što se tiče samog teksta izmjena i dopuna koji se danas razmatra, ukazujem sledeće:

Njime je propisano da se po zahtjevima za slobodan pristup odlučuje po pravilima ZUP-a a onda se u dosta normi te iste odredbe ZUP-a doslovno prepisuju ili se modifikuju suprotno ZUP-u i to na način kojim se povrijeđuju njegova osnovna načela i cilj. To je protivustavno jer se narušava načelo jedinstva pravnog poretka te predlažemo da se sve takve odredbe izbrišu. Brisanjem prepisanih i modifikovanih odredbi ZUP-a istovremeno će se usaglasiti i rokovi odlučivanja i dostavljanja rješenja sa tim zakonom na 30 plus 15 dana, čime se otklanja jedan od ključnih generatora zloupotreba procesnih prava. Da bi se postupak ubrzao, Zakonom o slobodnom pristupu može se propisati rok od 8 dana za žalbu, koliko iznosi i rok žalbe na, recimo, poreska rješenja ili rješenja o izboru kandidata po javnom konkursu i oglasu u upravi. Osim toga, po ZUP-u se odlučuje o troškovima u prvostepenom postupku uslovno - ako su sazreli uslovi, dok je ovim zakonom propisano da se prvostepenim rješenjem o tome mora odlučiti bezuslovno, čime će se i po ovom veoma delikatnom pitanju riješiti problem u skladu sa zakonom.

Takođe su rokovi za izvršenje rješenja o slobodnom pristupu informacijama uređeni suprotno ZUP-u pa će se na gore navedeni način i to usaglasiti.

Ovaj zakon suspenduje dvostепенost ako je odbijen zahtjev za pristup informacijama sa stepenom tajnosti već se tužba direktno podnosi Upravnom sudu. Nejasno je zašto.

Dalje, kod odredbi o ograničenju slobodnog pristupa nisu obuhvaćeni maloljetnici kao posebno zaštićena kategorija stanovnika.

Stranke u postupku i njihovo zastupanje uređeno je suprotno ZUP-u propisivanjem predstavnika stranke koji preduzimaju neke procesne radnje (osim zakoskog zastupnika i punomoćnika koje predviđa ZUP). Predstavnik reba brisati.

Dalje, potpuno je nejasno uređen insititut ponovne upotrebe informacija. Zakon ga čak ni pojmovno ne definiše niti mu se može naslutiti smisao, svrha, uslovi i način ostvarivanja. Takva zakonska regulativa je protivustavna jer nejasne norme oduzimaju pravnu sigurnost i narušavaju princip vladavine prava. Zato se taj institut mora precizno urediti pa bi se Zajednica o tome naknadno izjasnila.

Dalje, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama uopšte nije propisan rok u kome podnosilac zahtjeva mora dostaviti dokaz da je platio troškove postupka. Često ih i ne plati kad mu je odobren pristup i rješenje se ne može izvršiti a trošak ostaje. Postupak se tako ne može smatrati okončanim a predmet arhivirati kao završen sa utvrđenim rokom čuvanja.

Preporučujemo da se po ovom pitanju propišu posledice propuštanja u vidu prekršaja da bi se spriječila zloupotreba procesnih prava i bespotrebno iscrpljivanje službenika koji postupaju u ovim predmetima.

Srdačan pozdrav.

**GENERALNA SEKRETARKA,**



**Mišela Manojlović**