



# Zakon o slobodnom pristupu informacijama izmijenjen daleko od očiju javnosti

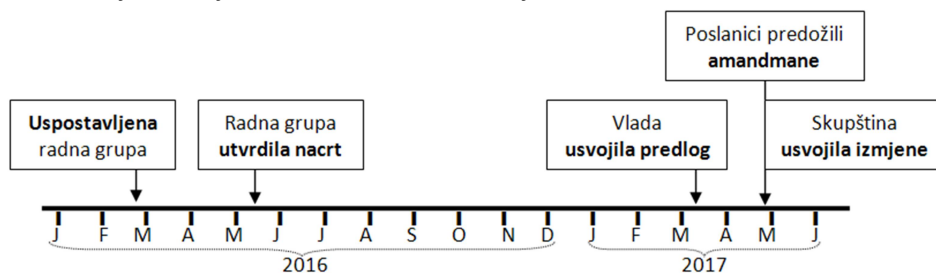
## DRŽAVNE TAJNE PARAVAN ZA KORUPCIJU

**Nedavno usvojene izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama omogućavaju institucijama da sakriju podatke koji mogu ukazati na kršenja zakona ili korupciju, suprotno preporukama Evropske Unije. Iz ovog dokumenta možete saznati kako je Zakon promijenjen bez znanja javnosti i kakve probleme će izazvati u praksi.**

Početkom 2016. godine Ministarstvo kulture je uspostavilo Radnu grupu za izradu izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama<sup>1</sup> sa zadatkom da reguliše pitanje ponovne upotrebe podataka u skladu sa evropskim direktivama. Nakon skoro godinu dana od utvrđivanja nacrt, Vlada je dostavila Predlog izmjena Zakona Skupštini<sup>2</sup>, baš u periodu kada su sve opozicione partije bojkotovale rad Parlamenta.

Vladin inicijalni Predlog se odnosio samo na ponovnu upotrebu informacija, ali je kasnije prihvatila amandmane poslanika vladajuće partije kojima je značajno ograničen pristup informacijama<sup>3</sup>. Institucije zadužene za sprovođenje Zakona nisu konsultovane prilikom predlaganja spornih amandmana<sup>4</sup>, niti je traženo mišljenje Evropske komisije<sup>5</sup>.

Istog dana kada su poslanici predložili amandmane, održana je sjednica Skupštine na kojoj su usvojene izmjene Zakona. Tom prilikom diskutovano je ukupno 12 minuta i to isključivo o ponovnoj upotrebi informacija, dok sporni amandmani nisu pomenuti ni jednom riječju<sup>6</sup>. Javnost je za njih saznala tek nakon dvije nedelje, kada su ih otkrili mediji<sup>7</sup>.



Amandmani poslanika ne sadrže bilo kakvo obrazloženje, suprotno uobičajenoj praksi Parlamenta. Obrazloženja nema ni u zapisniku sa sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu na kojoj su razmatrani, već je u njemu navedeno samo da je o amandmanima “vođena kraća rasprava”<sup>8</sup>. Nije poznato da li su poslanici diskutovali o razlozima za predlaganje amandmana prilikom rasprave o inicijalnom Vladinom Predlogu, jer zapisnik sa te sjednice nije objavljen ni mjesec dana kasnije.

<sup>1</sup> Radnu grupu, uspostavljenu rješenjem Ministarstva kulture od 23. februara 2016. su činili osam predstavnika Vlade i po jedan predstavnik Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i civilnog sektora

<sup>2</sup> Predlog zakona je utvrđen na sjednici Vlade od 10. marta 2017., a radna grupa je utvrdila nacrt sredinom 2016. godine.

<sup>3</sup> Amandmane su podnijeli svi članovi Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu koji dolaze iz reda Demokratske partije socijalista, a o njima je raspravljano na sjednici Odbora održanoj 27. aprila 2017.

<sup>4</sup> Predstavnicima Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao drugostepenog organa zaduženog za primjenu ovog zakona, nisu bili pozvani na sjednicu Odbora, niti su na drugi način konsultovani o sadržaju spornih amandmana.

<sup>5</sup> Skupština Crne Gore, *Zapisnik sa Osmo sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu održane 27. aprila 2017. godine*, Podgorica, maj 2017. Više informacija na: <http://www.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/sjednice-radnih-tijela/1695/4240-.pdf>

<sup>6</sup> Plenarna sjednica je održana 27. aprila 2017., na njoj su govorili predstavnik Vlade, Željko Rutović i poslanik DPS-a, Bogdan Fatić.

<sup>7</sup> T.P., M.R., *Izmjene zakona ključnog za kontrolu vlasti: Put do sakrivanja zloupotreba*, Dnevni list „Vijesti“, Podgorica, 13. maj 2017. Više informacija na: [www.vijesti.me/vijesti/put-do-sakrivanja-zloupotreba-937664](http://www.vijesti.me/vijesti/put-do-sakrivanja-zloupotreba-937664)

<sup>8</sup> Zapisnik sa osme sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održane 27. aprila 2017. godine.

## Proглаšavanje tajnom bez obrazloženja

**Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona institucije će moći da bez bilo kakvog obrazloženja kriju podatke o svom radu.**

Do sada su organi vlasti morali sprovesti takozvani test štetnosti prije proglašenja podataka tajnim i utvrditi da li je važnije ograničiti pristup informacijama u odnosu na interes javnosti da zna<sup>9</sup>. Po tom osnovu Upravni sud je poništio na stotine odluka izvršne vlasti da ograniči pristup podacima.

Međutim, **institucije više neće imati obavezu da sprovode test štetnosti kada proglase neki podatak tajnim** jer je izmjenama predviđeno da se Zakon ne primjenjuje na informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka<sup>10</sup>.

**Vlada je najčešće proglašavala tajnim podatke o trošenju državnog novca, kao i velikim privatizacionim i i infrastrukturnim projektima.** Tako su godinama skrivani podaci o privatizaciji najvećih državnih firmi, poput Kombinata aluminijuma Podgorica (KAP) i Telekoma, gdje je bilo brojnih optužbi za korupciju. Na taj način se sada kriju maltene sve informacije o izgradnji autoputa, najvećeg infrastrukturnog objekta u istoriji Crne Gore.

Čak i nazivi pojedinih tačaka dnevnog reda Vlade su državna tajna, a kada istekne rok na koji je dokument proglašen tajnim, Vlada mu dodijeli još veći stepen tajnosti bez ikakvog obrazloženja. Nerijetki su slučajevi u kojima je Vlada podatke proglasila tajnim ili im je povećala stepen tajnosti tek nakon što je dobila zahtjeve da budu objavljeni.

## Zaćarani krug odlučivanja

**Izmjenama Zakona je omogućeno odugovlačenje postupka koje se koristi kao jedan od metoda za skrivanje informacija.**

Nakon stupanja na snagu izmjena Zakona, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama neće imati obavezu da donosi konačne odluke u postupcima po žalbama, pa se oni mogu voditi u nedogled. Odnosno, institucije će moći da stalno donose nezakonite odluke koje će Agencija stalno poništavati i tako u krug.

Umjesto eksplicitne zakonske obaveze Agencije da donosi takozvane meritorne odluke pod prijetnjom prekršajne odgovornosti, izmjenama Zakona je predviđeno da taj postupak bude propisan Zakonom o upravnom postupku. Tim Zakonom je propisano da se po žalbi *može* donijeti meritorna odluka, što organi u praksi, po pravilu, ne rade.

Novim Zakonom o upravnom postupku je predviđena obaveza donošenja drugostepene odluke, ali tek u ponovljenom postupku, po drugoj žalbi. Na taj način udvostručuje se vrijeme dolaska do informacija. Međutim, taj novi Zakon je usvojen još prije tri godine, a njegova primjena je već tri puta odlagana, pa nije izvjesno da će zaista početi da se primjenjuje u julu ove godine kako je planirano.

---

<sup>9</sup> Test štetnosti ne vrši se za informacije iz člana 14 tačka 1 al. 1 i 2 Zakona, odnosno u slučaju zaštite privatnosti, bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka.

<sup>10</sup> Član 1 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Sl. List CG. br. 30, Podgorica, 9. maj 2017.

## MANS: Državne tajne paravan za korupciju

Prije uspostavljanja Agencije kojoj je data nadležnost da donosi odluke u meritumu, institucije su često izbjegavale da objave važne informacije tako što su stalno donosile nezakonite odluke kojima su zabranjivale pristup podacima, a sud ih je iznova poništavao. Tako se do javnih podataka u praksi nije moglo doći, posebno ukoliko bi mogli ukazati na korupciju.

Na primjer, sud je donio četiri presude kojima je poništio kao nezakonite odluke institucija da zabrane pristup podacima o privatizaciji Telekomu. Upravo taj slučaj je bio predmet istrage institucija Sjedinjenih Američkih Država, zbog sumnji u korupciju.

### Uskaćena Ustavna prava građana

Prema članu 51 Ustava Crne Gore svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, koje se može ograničiti ako je to u interesu zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike.

Izmjenama Zakona je predviđeno da institucije mogu ograničiti pristup informacijama tako što će ih označiti tajnim **u bilo kojoj oblasti, a ne samo u onima koje su propisane Ustavom kao moguća ograničenja.**

Na poziv MANS-a, lideri pet parlamentarnih partija su krajem maja podnijeli Predlog za ocjenu ustavnosti te odredbe Zakona<sup>11</sup>. Time je automatski pokrenut postupak za ocjenu ustavnosti i ubrzano odlučivanje Ustavnog suda u odnosu na inicijative građana za koje je predviđena duža procedura.

### Preporuke Evropske Unije

**Izmjene Zakona su suprotne preporukama Evropske komisije i Evropskog parlamenta kojima se traži veća transparentnost i objavljivanje podataka koji mogu ukazati na korupciju.**

Tako u poslednjem Izvještaju o napretku Crne Gore Evropska komisija navodi da "javne institucije treba hitno da poboljšaju sprovođenje zakona i da brzo odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama, naročito tamo gdje postoji veća mogućnost korupcije"<sup>12</sup>.

Štaviše, Komisija konstatuje da „izaziva zabrinutost i saznanje da u nekim slučajevima prvostepeni organi izgleda zloupotrebljavaju mogućnost da tražene dokumente proglašavaju povjerljivima kako bi ograničili pristup informacijama"<sup>13</sup>.

Iz Evropskog parlamenta su naglasili da je potrebno adekvatno sprovesti sudske odluke u pogledu pristupa informacijama i upozorili da treba prekinuti sa praksom skrivanja podataka. Oni su pozvali Vladu "da poboljša pristup javnim informacijama, posebno u vezi sa velikim infrastrukturnim projektima, kao što su izgradnja autoputa, privatizacija, javne nabavke i sudski postupci"<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Predlog za ocjenu ustavnosti podnijeli su lideri Demokratske Crne Gore, DEMOS-a, Socijaldemokratske partije, Socijalističke narodne partije i Građanskog pokreta URA dana 26. maja 2017. godine.

<sup>12</sup> Evropska Komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2016. godinu*, Brisel, 9. novembar 2016. godine, str. 71.

<sup>13</sup> Ibid, str. 71.

<sup>14</sup> Evropski Parlament, *Rezolucija Evropskog Parlamenta o izvještaju Komisije o Crnoj Gori za 2016.*, Brisel, 2. mart 2017.



Izvještaj je dio projekta "Akcioni plan za Poglavlje 23: Aktivno civilno društvo za transparentne, participativne i efektivne reforme" koji finansira Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, a implementira ga Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) u saradnji sa: Udruženjem mladih sa hendikepom Crne Gore, Centrom za žensko i miravno obrazovanje – ANIMA, Sigurnom ženskom kućom, Otvorenim Centrom Bana Fide Pljevlja, NVO Sos telefon za žene i djecu žrtve nasilja Plav, NVO Snažna Mama i NVO Stečajci u Crnoj Gori, kao i projekta "Građanski angažman na unapređenju nadgledanja sprovođenja reformi koje doprinose napredovanju Crne Gore u EU integracijama kroz ispunjavanje EU standarda koji se odnose na vladavinu prava" koji finansira Britanska ambasada u Podgorici, a sprovodi ga MANS. Mišljenja i stavovi iznijeti u ovom dokumentu ne mogu se ni na koji način smatrati stavovima donatora koji su finansijski podržali projekte.



Britanska ambasada  
Podgorica