



ANALIZA

**ZAKON O
SLOBODNOM PRISTUPU
INFORMACIJAMA
CRNE GORE**

Podgorica, 2018.



Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost autora i ne održava nužno stavove Evropske unije.





ANALIZA

ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA CRNE GORE



Naziv:

Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori - Analiza

Izdavač:

Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS

Autor:

Access Info Europe

Štampa:

3M Makarije Podgorica

Tiraž: 100

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

Sažetak

Access Info Europe (AIE) je sproveda analizu Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori, procjenjujući njegovu usaglašenost sa međunarodnim standardima, kojih je zemlja u obavezi da se pridržava, uključujući Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, Opšti komentar broj 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih Nacija, presude Evropskog suda za ljudska prava, Odredbu EU 1049/2001 i pravnu praksu Suda pravde Evropske unije.

Crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama ima ozbiljna ograničenja kada su u pitanju prava na traženje informacija, kao i ograničenja koja posebno imaju negativan uticaj na mogućnosti civilnog sektora u ostvarivanju svoje javne watchdogs uloge, pri čemu su ta ograničenja direktno u suprotnosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava i pravnom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Veliki problem sa crnogorskim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama je nedavno usvojen Član 1, koji sadrži niz isključenja koja su neprihvatljiva i u suprotnosti sa međunarodnim standardima i Ustavom. U prvom stavu, Član 1 jednostavno utvrđuje da će pravo na pristup i korišćenje biti u skladu sa ovim Zakonom. Onda, veoma interesantno, Član 1 je u suprotnosti sa samim sobom, jer navodi da se na određene informacije ne odnosi ovaj Zakon, već druge norme.

Široka diskreciona ovlašćenja data državnim organima radi utvrđivanja tajnosti (Član 16) i nedostatak adekvatnog teksta javnog interesa (Član 17) su u suprotnosti sa uspostavljenim praksama Suda pravde Evropske unije. Prema Sudu, pri odbijanju pristupa mora se "objasniti kako pristup tom dokumentu može konkretno i stvarno podriti interes zaštićen ovim izuzetkom" i takva šteta mora biti "razumno predvidljiva i ne čisto hipotetička". Sud dalje nagašava da "sama činjenica da se dokument odnosi na interes zaštićen izuzetkom nije kao takva dovoljna da opravda primjenu izuzetka".

Test javnog interesa u Crnoj Gori je znatno ograničen u odnosu na uspostavljene međunarodne standarde i prakse Evropske unije i zemalja širom Evrope, kao i na globalnom nivou.

Takođe zabrinjavajuće je uvođenje izuzetka vezanog za poslovne tajne i intelektualnu svojinu u verziji Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2017. godine. Prema međunarodnim standardima, zaštita komercijalnog i poslovnog interesa je legitiman izuzetak, ali mora biti subjektom testa štetnosti i javnog interesa. Konačno, praćenje aktivnosti javnih preduzeća i njihovih veza (finansijskih i drugih) sa privatnim licima jasno je da je u javnom interesu. Takođe, intelektualna svojina nije "per se" osnova za odbijanje pristupa, iako može ograničiti korišćenje/ ponovno korišćenje određenih informacija.

Imajući na umu sve navedeno, mi snažno preporučujemo izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u cilju usklađivanja Zakona sa međunarodnim standardima.

Pravna analiza

Crna Gora: Zakon o slobodnom pristupu informacijama 2017.

Crna Gora ima Zakon o pristupu informacijama koji je na snazi od 2005. godine, dok je aktuelni Zakon baziran na verziji koja je uvojena 2012. godine i izmijenjen 9. maja 2017. Ova analiza je zasnovana na prečišćenom tekstu aktuelne verzije Zakona koji je preveden na engleski jezik.

Analiza je sprovedena u skladu sa međunarodnim standardima kojih je Crna Gora obavezna da se pridržava.

U te međunarodne standarde posebno spadaju Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, potpisana 18. juna 2019. i ratifikovana 23. januara 2012. godine (Sporazum 205, Tromsø) i Opšti komentar br. 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija (jul 2011. godine).

Ovi standardi takođe uključuju presudu Evropskog suda za ljudska prava, naročito pravnu praksu u slučaju Inicijativa mladih za ljudska prava protiv Srbije (jun 2013.) koji se ticao odbijanja srpske obavještajne agencije da dostavi informacije o elektronskom nadzoru organizaciji civilnog društva koja je podnijela žalbu, čak i nakon što je to agenciji naređeno od strane srpskog povjerenika za informacije.

Ono što je važno jeste da je Sud potvrdio postojanje prava na pristup informacijama pozivajući se na Opšti komentar br. 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, kao i na izjave Specijalnog izvjestioca Ujedinjenih nacija za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS-a za slobodu medija, specijalnog izvjestioca OAS-a za slobodu izražavanja, i specijalnog izvjestioca za slobodu izražavanja Afričke komisije za ljudska i prava naroda, što takođe potvrđuje postojanje i područje prava za pristup informacijama. Stoga, sve ove reference su standardi kojima Crna Gora mora da teži u svom zakonu o pristupu informacijama kao i prilikom ostvarivanja prava na pristup informacijama u praksi.

Još jedna presuda Evropskog suda za ljudska prava koja je značajna za Crnu Goru jeste presuda donijeta 8. novembra 2016. godine u slučaju Magyar Helsinki Bi-

zottság protiv Mađarske. U ovoj pravosnažnoj presudi, Veliko vijeće Evropskog suda za ljudska prava je odlučilo da odbijanje mađarskih vlasti da dostavi informacije mađarskom Helsinškom komitetu (Magyar Helsinki Bizottság) vezane za rad branilaca po službenoj dužnosti predstavlja kršenje Člana 10 Evropske konvencije za ljudska prava, koja garantuje pravo na slobodu govora.

Sud je istakao da je odbijanje zahtjeva onemogućilo mađarskom Helsinškom komitetu da doprinosi diskusiji u pitanju od očiglednog javnog interesa (funkcionisanje pravnog sistema). Konačna presuda je od velikog značaja kada je riječ o obavezi zemalja da omoguće civilnom društvu (uključujući novinare, blogere, akademike i NVO sektor) puno pravo na pristup javnim informacijama u cilju sprovođenja istraživanja u sklopu svoje uloge "psa čuvara" javnog interesa.

Standardi transparentnosti Evropske unije su takođe važni, uključujući i same propise EU o pristupu dokumentima (Propis 1049/2001) i pravnu praksu Suda pravde Evropske unije, na koje smo se u ovoj analizi pozivali gdje je to relevantno. Sporazumi Evropske unije jasno definišu značaj otvorenosti prilikom donošenja odluka u cilju omogućavanja dobrog upravljanja i učešća u demokratskom životu.

1. Pregled: Snažan Zakon sa ozbiljnim ograničenjima

Crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama je generalno snažan zakon o pristupu informacijama sa brojnim pozitivnim stavkama koje su u skladu sa međunarodnim standardima. Isto tako ga podrivaju ozbiljna ograničenja prava na traženje informacija, ograničenja koja imaju naročito negativan uticaj na aktere civilnog sektora prilikom obavljanja svoje uloge „psa čuvara“ javnog interesa, kao i ograničenja koja su u direktnoj suprotnosti sa standardima međunarodnih ljudskih prava i pravnom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Zahvaljujući nacrtima i prethodnim verzijama Zakona koji su bili odobreni kao dio procesa u koji su bili uklju-

čeni i civilno društvo, međunarodni stručnjaci i međunarodne organizacije, a koji su težili standardima EU, crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama je generalno snažan instrument sa mnoštvom pozitivnih odredbi koje su u skladu sa standardima navedenim u Konvenciji o pristupu zvaničnim dokumentima.

Uvod u Zakon čine članovi koji definišu načela, utvrđuju standarde kojih se treba pridržavati u zakonu (uključujući međunarodne standarde, Član 2) i koji navode prednosti transparentnosti, što za rezultat ima efikasnost, djelotvornost, odgovornost, integritet i legitimnost organa javne vlasti (Član 4). Dobra stvar je što Zakon sadrži ove podsjetnike o prednostima prava na pristup informacijama.

Predmet Zakona je sveobuhvatan kada je riječ o organima na koje se odnosi jer sadrži detaljan spisak javnih organa, kao i kada je riječ o tome ko ima pravo da zahtijeva informacije (sva pravna i fizička lica).

Mehanizmi za podnošenje zahtjeva su generalno jasni i snaži, iako bi se mogli unaprijediti kada je riječ o vremenskom okviru za razne procedure, i definisanju procedura za konsultacije sa trećim stranama (vidjeti Odjeljak 4 Proceduralnih razmatranja).

Ovaj Zakon je dobar u dijelu pristupa podacima u otvorenim formatima, i sadrži posebne djelove o tome, mada znamo da postoji problem sa omogućavanjem pristupa informacijama u traženom formatu.

Odredbe o ponovnoj upotrebi su integrisane u Zakon kako bi bile u skladu sa standardima EU. Stručnjaci za pravo pristupa informacijama izražavaju bojazan zbog načina na koji se pravilo EU o ponovnoj upotrebi može negativno odraziti na pravo na pristup informacijama, kao što je stvaranje konfuzije da li upotreba informacije predstavlja i ponovnu upotrebu. Na ovo treba dobro obratiti pažnju i omogućiti da se odredba o ponovnoj upotrebi nikada ne miješa sa pravom dobijanja i korišćenja informacija na osnovu prava na pristup informacijama. Naglašavamo ove bojazni u vezi sa ograničenjima (Odjeljak 4) zajedno sa preporukom da se prikupe i prouče komparativni zakon i pravna praksa.

Mehanizam nadzora u vidu Agencije je dobro uspostavljen, iako smo i u ovom dijelu preporučili jačanje i/ili jasno definisanje uloge Agencije u Odjeljku 6 koji se nalazi u nastavku analize. [Napomena: ovaj nacrt pregleda relevantnog zakona još uvijek čeka da Agencija za zaštitu podataka potvrdi pitanja vezana za imenovanje, nezavisnost i budžet Agencije].

Postoji i snažan sistem sankcija, što je ključno kako bi zakon davao rezultate u praksi. Takođe bi trebalo da postoji više mjera kojima se zahtijeva promovisanje prava na pristup informacijama i uvođenje podsticaja kao i sankcija.

Ono što je sasvim neprihvatljivo a detaljno je razmotreno u nastavku jesu niz opštih, opširnih i nejasnih isključenja dodatih u Članu 1. Ona nijesu u skladu sa međunarodnim standardima i u velikoj mjeri ograničavanju predmet zakona, potencijalno i u oblastima od značaja kao što su sudske procedure koje mogu da uključuju istraživanja korupcije, kao i dobijanje informacija o odnosima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Ovaj prilično izuzetan koncept „informacija za koje postoji obaveza čuvanja tajne“ dovodi do rizika podriivanja cjelokupnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama i dovodi u pitanje druge odredbe ovog zakona, crnogorske ustavne odredbe o pristupu informacijama i međunarodne standarde kojih je Crna Gora obavezna da se pridržava.

2. Predmet: Sveobuhvatan Zakon ... sa zabrinjavajućim izuzecima

U Članu 51, Ustav Crne Gore jasno navodi da “svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa organizacija koje vrše javna ovlašćenja”.

Ovo pravo se može ograničiti 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”.

Da bi bio u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima, Zakon o slobodnom pristupu informacijama mora da uvede pretpostavku da sve informacije u posjedu svih državnih organa mogu da budu predmet zahtjeva za pristup informacijama.

Predmetom Zakona o slobodnom pristupu informacijama je ovo obuhvaćeno, i on je širok je kada je riječ o državnim organima na koje se primjenjuje, u skladu sa međunarodnim standardima. Konkretno, to su zakonodavni, izvršni, sudski i administrativni organi, kao i organi lokalne samopurave, lokalne uprave i pravna lica čiji je susosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava. Ovo uključuje ustavna tijela i stavlja sve relevantne javne državne organe pod predmet ovog zakona. Pored toga, Zakon se primjenjuje na pravna lica čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i na fizička lica, preduzetnika ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom.

Tako široka definicija je u skladu sa zahtjevom Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija u kom se navodi da svi organi vlasti kao i relevantna fizička lica treba da poštuju pravo na pristup informacijama, imajući u vidu da je povezan sa fundamentalnim pravom na slobodu mišljenja i izražavanja i da čini njegov sastavni dio.

Veliki problem u crnogorskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama predstavlja nedavno usvojen Član 1, koji sadrži niz velikih isključenja koja su neprihvatljiva i nijesu u skladu sa međunarodnim standardima, a takođe su u suprotnosti sa Ustavom.

U prvom Stavu, Član 1 jednostavno utvrđuje da se pravo na pristup informacijama i njihovu ponovnu upotrebu ostvaruje u skladu sa ovim Zakonom. Član 1 je zatim u suprotnosti sam sa sobom jer navodi da određene informacije ne spadaju pod predmet zakona već drugih normi.

Prvi od ovih izuzetaka se tiče informacija o sudskim postupcima u koje, kako se navodi u isključenju, ne spadaju informacije o strankama u sudskim, upravnim i drugim postupcima gdje je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom. Nigdje se ne pominje koji je to propis tako da se time otvara prostor da bilo koji budući propis – čak ne mora da bude ni zakon – štiti informacije o sudskim i drugim postupcima.

Crna Gora Zakon o slobodnom pristupu informacijama – Član 1

Pravo na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom.

Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na:

1. stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu propisanim postupcima, kojima je pristup informacijama iz tih postupaka utvrđen propisom;
2. informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka;
3. informacije koje predstavljaju klasifikovane informacije čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, te klasifikovane informacije organa vlasti koje nastaju ili se razmjenjuju u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

Ova isključenja prava na pristup informacijama nijesu zasnovna na međunarodnim i evropskim standardima, niti na Ustavu Crne Gore. Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima dozvoljava isključenja u cilju “prevencije, istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela” i “disciplinskih istraga” i “jednakosti strana u sudskom postupku i djelotvorno sprovođenje pravde”. Sva ova legitimna isključenja se moraju uvrstiti u dio o ograničenjima (Član 14 u slučaju aktuelnog Zakona o slobodnom pristupu informacijama) i za njih se moraju izvršiti test štetnosti i javnog interesa. Zahtjev za pristup takvim informacijama se može uvijek podnijeti, a onda treba da postoji pojedinačna procjena slučaja kako bi se utvrdilo da li se tražene informacije/ dokumenta mogu objaviti.

Ista bojazan važi i za naredno isključenje gdje se navodi da se zahtjev ne može podnijeti za “informacije za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom koji uređuje oblast tajnih podataka”. Ovo je besmislena odredba jer Ustav Crne Gore, međunarodni standardi i čak ova i ostale odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne priznaju koncept “informacija za koje postoji obaveza čuvanja tajne”. Prihvatljivo je da se informacije označe kao povjerljive, ali to se mora uraditi shodno zahtjevu o pristupu informacijama, uz vršenje testa štetnosti i javnog interesa. Komparativna pravna praksa (uključujući i pravnu praksu Suda pravde Evropske unije) takođe ograničava korišćenje opštih pretpostavki kao osnov za neobjavlivanje informacija. Treće isključenje takođe nije u skladu sa međunarodnim standardima, potrebno je izbaciti opširne zahtjeve za pristup informacijama čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, bile one povjerljive ili ne. Ono što treba uraditi jeste uvesti protokol za konsultacije sa drugim državama kada pristigne zahtjev, a isto tako treba formirati jake mehanizme za konsultacije sa trećim stranama unutar Crne Gore. Ovo bi trebalo uraditi u sklopu mehanizama za procesuiranje zahtjeva, sa definisanim vremenskim rokovima (vidjeti Odjeljak 3 u nastavku). Ukoliko su informacije označene kao povjerljive od strane drugih država, onda je moguće donijeti odluku da informacije ne mogu biti objavljene ni u Crnoj Gori, ali kako bi to bilo u skladu sa međunarodnim standardima, ovo mora da bude proces odlučivanja za svaki slučaj pojedinačno.

Rezime preporuka:

- Izbrisati sve osm prve odredbe Člana 1, kako bi Član prosto i jasno definisao da se zakon bavi pitanjima pristupa informacijama;
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama treba jasno da definiše da se svakom zahtjevu za pri-

stup informacijama, bilo da su informacije pret-
hodno bile povjerljive ili ne, i bilo da su zahtjevi
za njihovo objavljivanje bili odbijeni ili ne, mora
pristupiti pojedinačno i da se moraju razmatrati u
trenutku njihovog prispjega;

- Zakon o slobodnom pristupu informacijama treba da uključuje i jasne odredbe o konsultacijama sa trećim stranama i potrebno je uvesti obavezu da državni organ koji posjeduje informacije vrši test ravnoteže (štetnosti i javnog interesa) i odlučuje o tome da li će biti objavljene cjelokupne tražene informacije ili njihov dio.

3. Podnosioci zahtjeva, zahtjevi i proceduralna razmatranja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je u skladu sa međunarodnim standardima u dijelu da jasno navodi (Član 3) da svako fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, te da su podnosioci zahtjeva tretirani na ravnopravan način (Član 6). Veoma je važno da je ova klauzula o ravnopravnosti jasno definisana u Zakonu kako bi se mogla podnijeti tužba za diskriminaciju.

Proces podnošenja zahtjeva u Članu 19 je jasan i ono što je takođe dobro jeste da zakon nalaže da je organ vlasti dužan da pomaže podnosiocu zahtjeva (Član 20) i otkloni nedostatke u zahtjevu ako je to potrebno (Član 20).

Ipak, odredbe o obradi zahtjeva su pomalo neusklađene i ne obuhvataju neke važne korake.

Ne postoji obaveza izdavanja potvrda. Ovo je nešto što Zakon ili propis ili savjet Agencije treba da omogućiti jer se to pokazalo kao najbolja međunarodna praksa i sastavni je dio brojnih zakona o pristupu informacijama (uključujući pravila EU o pristupu dokumentima). Potvrda takođe treba da sadrži informacije o daljim koracima ukoliko dođe do prekida komunikacije o zahtjevu (administrativna tišina) i kako podnijeti žalbu.

Trebalo bi da postoji vremenski rok za potvrdu prijema zahtjeva o pristupu informacijama (Access Info preporučuje 24 ili 48 sati, tj. 1 ili 2 radna dana). Ukoliko zahtjev o pristupu informacijama nije jasan, zahtjev za uklanjanje nedostataka bi trebalo da bude dostavljen u ovom inicijalnom periodu: neprihvatljivo je čekati da prođe 14 radnih dana, pa tek nakon toga uklanjati nedostatke.

Samim tim, Član 28 nema svrhu, a u njemu se navodi da će organ vlasti odbaciti zaključkom zahtjev za pristup informaciji ako podnositelj zahtjeva ne postupa u skladu sa Članom 20, stav 2 ovog zakona. Ovaj član treba da

bude spojen sa ostalim članovima za odbijanje zahtjeva i treba da postoji obaveza da podnositelj zahtjeva bude obaviješten o svojim pravima, imajući u vidu da se nekad zahtjevi koji su jasni odbijaju zbog navodnih nedostataka. U svakom slučaju, mora se pojasniti da postoji pravo na žalbe Agenciji zbog tih odbijanja.

Takođe treba jasno naznačiti koji su dalji postupci ukoliko organ vlasti nema u svom posjedu informacije niti zna ko ima. U suštini, organ vlasti bi trebalo da obavijesti podnosioca zahtjeva da informacije nijesu u njegovom posjedu i da to obavještenje sadrži informacije o procesu podnošenja žalbe.

Odredbe o vremenskim rokovima treba da budu jasnije definisane, kao što su na primjer rokovi za konsultacije sa trećim stranama.

Potrebno je uvesti niz rokova i odredbi za stvari koje je možda potrebno uraditi po prispjegu zahtjeva za pristup informacijama. Naročito treba uvesti postupak za konsultacije sa trećim stranama (drugi državni organi, privatna preduzeća, fizička lica, kao i druge države, EU i međunarodne organizacije) kada pristigne zahtjev o pristupu informacijama koji se tiče tih aktera i njihovog legitimnog interesa i/ili kada informacije mogu da naruše međunarodne odnose. U Zakonu treba da bude jasno navedeno da takve konsultacije ne daju trećim stranama pravo veta na objavljivanje informacija, već da one mogu da daju mišljenja koja se mogu razmotriti, i treba da imaju mogućnost žalbe (Agenciji i/ili sudovima) kako bi osporile predloženo objavljivanje, sa jasno definisanim vremenskim rokovima za taj postupak.

Na kraju, ali ne i manje važno, kada je riječ o vremenskim rokovima, zakon treba da jasno propisuje da na zahtjeve treba odgovoriti što je prije moguće, a da vremenski okvir od 15 radnih dana bude krajnji rok za to.

Rezime preporuka:

- Uvesti izdavanje potvrda odmah nakon pristizanja zahtjeva, a da potvrda uključuje uputstva o postupku podnošenja žalbe;
- Potrebno je jasno obavijestiti podnosioca zahtjeva o svakoj odluci ili radnji od strane organa vlasti u određenom vremenskom roku, i obavijestiti ga o njegovim/njenim pravima;
- Uvesti postupke za konsultaciju sa trećim stranama na koje bi objavljivanje informacija imalo uticaja, jasno navesti da konačnu odluku donosi organ u čijem posjedu se informacija nalazi;
- Zakon treba da navede vremenski okvir od 15 radnih dana kao krajnji rok, i da se na zahtjeve odgovori što je prije moguće.

4. Izuzeci: problem povjerljivih informacija

Kao što je već navedeno, iako je crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama generalno snažan, ozbiljno ga podrivaju odredbe o ograničenju - isključivanje određenih vrsta informacija, kao i način na koji su izuzeci definisani.

Ustav Crne Gore nalaže da se “pravo na pristup informacijama može ograničiti 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”.

Crna Gora je takođe potpisala i ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima koja definiše konačan set ograničenja. Stoga, Zakon o slobodnom pristupu informacijama mora da bude u skladu sa Ustavom i obavezama iz međunarodnog sporazuma i ne može ograničiti pravo mimo njih. Radnje suprotne tome bi dovele do rizika kršenja Člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, i kršenja slobode izražavanja, čime Evropski sud za ljudska prava štiti pravo pristupa informacijama.

Kako bi se ocijenila ograničenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, neophodno je razmotriti uzajamnost nekoliko članova ovog zakona. I ovdje je stvar u detaljima jer ono što naizgled djeluje prihvatljivo, nakon analize zapravo nije u skladu sa isključenjima dozvoljenim Ustavom i međunarodnim standardima.

Stoga, iako su odredbe Člana 14 Zakona u skladu sa međunarodnim standardima (vidjeti komentare u nastavku), veći problem predstavljaju široka diskreciona ovlašćenja data državnim organima radi utvrđivanja tajnosti (Član 16) i nedostatak adekvatnog testa javnog interesa (Član 17).

Glavni problem sa Članom 16 jeste nedostatak jasnih smjernica za test javnog interesa. Test je konfuzan, navodeći sa jedne strane ko odlučuje o “tajnosti” dokumenta – što nije isto što i test štetnosti – a dodaje i izuzetak da se za podatke sadržane u informaciji “koja je od druge države ili međunarodne organizacije označena stepenom tajnosti ne vrši test štetnosti”.

Ovaj član je pogrešno definisan na više nivoa. Prije svega, međunarodni standardi jasno ukazuju da državni organ koji odbija pristup mora da dokaže da bi šteta nanijela ili može nanijeti štetu interesima koje treba zaštititi. Ta šteta ne može škoditi samo konceptu tajnosti, već mora biti jedan od interesa definisan međunarodnim standardima.

Ograničenja Konvencije Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima

Član 3 – Moguća ograničenja pristupa zvaničnim dokumentima

1. Svaka ugovorna strana može ograničiti pravo na pristup službenim dokumentima. Ograničenja moraju biti precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmjerna cilju zaštite:
 - a. nacionalne bezbjednosti, odbrane i međunarodnih odnosa;
 - b. javne bezbjednosti;
 - c. prevencije, istrage i gonjenja krivičnih djela;
 - d. disciplinskih postupaka;
 - e. inspekcije, kontrole i nadzora od strane javnih organa;
 - f. privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa;
 - g. trgovinskih i drugih ekonomskih interesa;
 - h. ekonomske, monetarne i devizne politike države;
 - i. ravnopravnosti strana u sudskim postupcima i efikasnog pravosuđa;
 - j. životne sredine ili
 - k. konsultacija unutar ili između javnih organa u vezi sa pregledom nekog predmeta.

Sve navedeno mora biti predmetom testa štete i javnog interesa.

Osim toga, Član 16 ne daje smjernice za visoke standarde koje treba dostići za dokazivanje štete. Kao što je Sud pravde Evropske unije definisao, pri odbijanju pristupa mora se „obrazložiti kako pristup tom dokumentu može konkretno i stvarno podriti interes koji je zaštićen ovim izuzetkom“ i takva šteta mora da bude „razumno predvidljiva a ne čisto hipotetička“. Sud dalje naglašava da sama činjenica da se dokument odnosi na interes zaštićen izuzetkom nije kao takva dovoljna da opravda primjenu izuzetka.“

(U ključne presude spadaju *Sweden v MyTravel and Commission*, C 506/08 P, EU:C:2011:496, odredba 76; i *Council v Access Info Europe. Verein für Konsumenteninformation v Commission*, T 2/03, EU:T:2005:125, odredba 69; *Toland v Parliament*, T 471/08, EU:T:2011:252, odredba 29, i *Herbert Smith Freehills v Council*, T 710/14, EU:T:2016:494, odredba 32).

Ono što je potrebno jeste da se u Članu 16 jasno navede da državni organi moraju da dokažu da je šteta predvidljiva i vjerovatna. Komparativni standardi i pravna praksa zaista zahtijevaju da u većini slučajeva postoji "ozbiljna" i "prilična" šteta interesu koji je zaštićen ovim izuzetkom, a ne minimalna šteta ili neprijatnost.

Situacija se dalje komplikuje u Članu 15, koji govori o trajanju ograničenja i uopšte ne pominje test štetnosti iz Člana 16. Imajući u vidu da Član 15 prethodi Članu 16, izgleda da razmatranje štete treba da se desi tek nakon primjene niza vremenskih ograničenja, od kojih su mnogi dugi i konačni. Ova vremenska ograničenja uključuju ograničenja radi zaštite privatnosti, sa osvrtom na zakon o povjerljivosti podataka radi zaštite bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, zaštite izvršilaca krivičnih djela od gonjenja, i čak kreiranja „zvaničnih dokumenata“, a taj termin nije naveden u dijelu zakona o pojmovima i krišom je ubačen u Član 14, zajedno sa zaštitom trgovine i drugih ekonomskih interesa, kao i pravima intelektualne svojine.

Ova vremenska ograničenja nijesu uvijek u kontekstu testa štetnosti i javnog interesa s obzirom da sve što treba razmotriti jeste da li bi otkrivanje informacija nanijelo štetu interesu zaštićenom ovim izuzetkom ukoliko su otkrivene u trenutku podnošenja zahtjeva i da li, čak ako bi do štete došlo ili bi moglo da dođe, postoji preovlađujući javni interes za otkrivanje informacija. Takvo odbijanje bi moglo da bude privremeno kao, na primjer, odbijanje da se omogući pristup pitanjima za predstojeći ispit uoči polaganja, što više ne bi bilo primjenjivo kad studenti odrade ispit. Državni organi su obavezni da naznače podnosiocima zahtjeva kada može doći do promjene okolnosti.

Nakon krajnje neadekvatnog testa štetnosti, Zakon zatim navodi test javnog interesa. Na prvi pogled, Član 17 definiše snažan test javnog interesa i navodi niz uslova u kojima javni interes uvijek mora da prevlada.

Ti uslovi postoje kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na:

1. korupciju, nepoštovanje propisa, nezakonito korišćenje javnih sredstava ili zloupotrebu ovlaštenja u vršenju javne funkcije;
2. sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke;
3. nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda;
4. ugrožavanje javne bezbjednosti;
5. ugrožavanje života;

6. ugrožavanje javnog zdravlja;
7. ugrožavanje sredine.

Problem sa ovim testom javnog interesa jeste što on zapravo sužava ono što bi trebalo da bude široka pretpostavka otvorenosti za ozbiljnije slučajeve gdje bi otkrivanje traženih informacija služilo određenom cilju ili nekim važnim ciljevima u demokratskom društvu.

Ono čega uopšte nema na ovom spisku jeste razmatranja uloge informacija u javnoj debati, u dozvoljavanju učešća u donošenju odluka i odgovornosti za djelovanje političara i javnih funkcionera.

Sud pravde Evropske unije je jasno istakao da je uloga transparentnosti u demokratskom društvu daleko veća od nadzora nelegalnih aktivnosti. Moraju da postoje opšta razmatranja vezana za učešće i odgovornost: "Ukoliko su građani u mogućnosti da ostvaruju svoja demokratska prava, mora im biti omogućeno i da detaljno prate procese donošenja odluka" u skladu sa zahtjevima u Sporazumima EU (Član 10 (3) TEU) da svaki građanin treba da ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije i da odluke treba donositi tako da budu što otvorenije i bliže građanima.

Kada je riječ o procesima koji su u toku, Sud pravde Evropske unije je jasan da proces ne mora da bude završen niti da dokumenta postanu "zvanična" prije uvođenja javnog interesa. Čak i ako se dokumenta izmijene tokom trajanja procesa, Sud je u više navrata potvrdio da je "javnom mnjenju jasno da će autor prijedloga naknadno vjerovatno izmijeniti njegov sadržaj" (Access Info Europe v Council, T 233/09, EU:T:2011:105, stav 69, i De Capitani v European Parliament, Slučaj T 540/15, ECLI:EU:T:2018:167).

Ono što treba razjasniti jeste da je test javnog interesa u Crnoj Gori daleko ograničeniji u odnosu na uspostavljene međunarodne standarde i prakse Evropske unije i zemalja širom Evrope i svijeta.

Štaviše, Član 29 koji se tiče odbijanja zahtjeva, dodaje niz budućih uslova koji mogu opravdati odbijanje zahtjeva. Iako se većina ovih stavki odnosi na zahtjeve za ponovnu upotrebu informacija, s obzirom da je tanka linija između opšteg pristupa informacijama i ponovne upotrebe informacija u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, ovo takođe izaziva zabrinutost.

Odredbe koje su nedovoljno jasno definisane su i odbijanje zahtjeva na osnovu nastanka novih informacija (bez objašnjenja da li u ovo spada povlačenje informacija iz postojećih izvora, kao što je povlačenje nekih

podataka iz baze), odbijanje zahtjeva za pristup informacijama koje “nijesu nastale u okviru djelovanja organa vlasti od koga se taj podatak traži” (ovo podrija princip da je dovoljno da informacija bude u posjedu državnog organa). Tu se odjednom nalazi i upućivanje na “statistički povjerljive informacije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zvanična statistika” i kriterijum da “za pristup toj informaciji podnosilac zahtjeva mora da dokaže postojanje posebnog pravnog interesa” bez daljeg navođenja pravne osnove za ovu opravdanost.

Postoji i prilično proizvoljan izuzetak pristupa ako je “podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup istoj informaciji u toku prethodnih šest mjeseci”, bez ikakvog objašnjenja šta je cilj takvog izuzetka i zašto je ono neophodno. U ovom slučaju se informacije vjerovatno nijesu mijenjale tokom tog perioda, iako to nije jasno navedeno, i to podnosilac ne može znati ukoliko ili dok mu/joj se ta informacija ne dostavi. Iako u skladu sa međunarodnim standardima mogu da postoje odredbe sa nepotpunim zahtjevima, ovaj tekst nije u skladu sa standardima niti ima jasnu svrhu.

Osnov za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama ne bi trebalo da postoji u Članu 29 već u prethodnim članovima o ograničenjima. Ono što Član 29 treba da definiše jesu procedure za donošenje odluka i da omogući da se, kada je zahtjev odbijen, jasno navede koja ograničenja su osnov za takvo odbijanje, čime je to opravdano, kao i da pokaže da su izvršeni test štetnosti i javnog interesa. Osim toga, obavještenje o odbijanju zahtjeva treba da informiše podnosioca zahtjeva o njegovim/njenim pravima i opcijama za podnošenje žalbe, zajedno sa vremenskim rokovima i drugim relevantnim informacijama.

Još nešto što izaziva zabrinutost u verziji Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2017. godine jesu izuzeci vezani za poslovne tajne i intelektualnu svojinu.

Kada je riječ o poslovnim tajnama, mora biti jasno da su ove tajne zaista neophodne kako bi zaštitile interese privatnih privrednih subjekata. U Direktivi (EU) 2016/943 Evropskog parlamenta i Savjeta od 8.juna 2016. godine, Evropska unija definiše zaštitu neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korišćenja i otkrivanja, a te informacije moraju da ispunjavaju sve sljedeće uslove:

a. tajne su u smislu da nijesu, u svojoj ukupnosti ili u tačnoj strukturi i sklopu svojih sastavnih dijelova, opšte poznate ili lako dostupne osobama iz krugova koji se obično bave dotičnom vrstom informacija;

b. imaju komercijalnu vrijednost zbog toga što su tajne;

c. u odnosu na njih je osoba koja te informacije zakonito kontroliše preduzela u tim okolnostima razumne korake kako bi sačuvala njihovu tajnost.

Čak i tada mogu da postoje neke informacije u posjedu državnih organa o privatnim subjektima i koje je potrebno objelodaniti zbog preovladajućeg javnog interesa.

Ono što je jasno iz komparativnog prava i prakse jeste da državni organi ne mogu da proglašavaju poslovne ili privredne tajne kako bi zaštitili svoje navodne interese. Po definiciji, državni organi rade u službi javnog interesa i nemaju poslovni interes koji treba štititi.

Kada je riječ o intelektualnoj svojini, ne postoji “perse” osnova za odbijanje pristupa, i samim tim nije uključena kao izuzetak u sklopu Konvencije Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima. Ono što je jasno jeste da trenutni standardi o pristupu informacijama imaju konačan set ograničenja. Stoga, iako intelektualna svojina može ograničiti ponovnu upotrebu informacija, to ne može biti osnov za nedostavljanje informacija. Na primjer, Access Info je imao pristup dokumentima koja su dostavili lobisti Evropske komisije iako su ova dokumenta intelektualna svojina koju je sastavila privatna kompanija. Ono što treba razmotriti kada je riječ o intelektualnoj svojini jeste da li treba da postoje ograničenja prilikom korišćenja tih informacija od strane Access Info (recimo, ne možemo samo da ih prekopiramo u neki izvještaj i onda navedemo kao naše), ali naše pravo da znamo ono što je sadržano u tim informacijama koje su bile dio procesa donošenja odluke ne krši autorska prava. Stoga, jedini osnov za odbijanje dostavljanja informacija bi trebalo da postoji u slučaju nanošenja štete privrednom (poslovnom) ili nekom drugom legitimnom interesu i kada ne postoji javni interes za objavljivanje ovih informacija. Praćenje aktivnosti državnih organa i njihovih veza (finansijskih i drugih) sa privatnim subjektima predstavlja jasan javni interes.

Rezime preporuka:

- Izmijeniti Član 14 tako da jedina ograničenja u crnogorskom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama budu ona koja su u skladu sa međunarodnim standardima;
- Zamijeniti stavku o vremenskom roku u Članu 15 jasnom naznakom da kada državni organ odbije pristup informacijama, dužan je da to učini samo na osnovu razmatranja štetnosti i javnog interesa, a kada dođe do odluke da informacije ne budu

- objavljene, dužan je da objasni podnosiocu zahtjeva kada može doći do promjene situacije;
- Zamijeniti Član 16 jasnom obavezom da mora da postoji predvidljiva i vjerovatna šteta po interes koji se njim štiti;
 - Izmijeniti Član 17 tako da bude jasno da je test javnog interesa širi od niza opravdavanja za objavljivanje informacija (što ne spada u preovladajući javni interes);
 - Izmijeniti Član 29 i ukloniti sva irelevantna ograničenja i dodati jasnu obavezu da se odbijanje zahtjeva obrazloži i opravda, i da se u svim slučajevima obavijeste podnosioci zahtjeva o pravima na žalbu i postupku podnošenja žalbe;
 - Izmijeniti Član 14 da bude jasno da je zaštita privrednog i poslovnog interesa legitiman izuzetak, ali da se mora izvršiti test štetnosti i javnog interesa. Intelektualna svojina nije "per se" osnova za odbijanje pristupa, iako može da ograniči upotrebu/ponovnu upotrebu određenih informacija;
 - Predlaže se da se u Crnoj Gori sprovede prikupljanje komparativne pravne prakse (Sud pravde Evropske unije, Evropski sud za ljudska prava, i nacionalni sudovi širom Evrope), kao i odluka komesara za informisanje i drugih relevantnih komparativnih informacija o zakonu i praksi, a da sve ovo prikupi Agencija i koristi prilikom obučavanja javnih funkcionera i sudija.

5. Proaktivno objavljivanje i ponovna upotreba informacija

Odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Članu 12 o proaktivnom pristupu su pozitivne jer zahtijevaju da svaki državni organ ima veb-sajt sa osnovnim informacijama o svojim nadležnostima i informacije o načinu svog rada.

Naročito je dobro što postoji obaveza objavljivanja sprovođenja strateških dokumenata, planova i programa, kao i prijedloga zakona. Takođe treba da postoji uputstvo koja se dokumenta ne objavljuju.

Informacije iz ovog člana je dužno objaviti u roku od 15 dana od njihovog sačinjavanja odnosno usvajanja.

Postoji takođe i obaveza objavljivanja informacijama kojima je pristup omogućen na osnovu zahtjeva o pristupu informacijama.

Ono što bi moglo biti konkretnije jeste da se omogući još veća otvorenost procesa donošenja odluka objavljivanjem dodatnih dokumenata. Postoje neke vrste informacija koje su naročito važne kako bi se omogu-

ćio uvid u procese donošenja odluka i u njih spadaju: dnevni red visokih javnih zvaničnika, zapisnici sa svih sastanaka vezanih za određene procese donošenja odluka, kao i kopije kontakata sa lobistima i dokumenta dobijenih od njih.

Više smjernica o transparentnosti lobiranja se može naći u sklopu Međunarodnih standarda za regulaciju lobiranja (dostupno na: <http://lobbyingtransparency.net/>).

Takođe bi trebalo da postoje snažniji uslovi za redovno objavljivanje ključnih dokumenata koji su instrumenti u borbi protiv korupcije, kao što su imovinski kartoni i konflikt interesa.

Imajući u vidu da se bavi i ponovnim pristupom informacijama, Zakon bi trebalo da sastavi sveobuhvatan spisak baza podataka koje treba objaviti. Sve je više međunarodnih standarda o tome koja dokumenta, izvode i baze podataka treba objaviti.

U odluci iz 2013. godine u slučaju protiv Austrije (slučaj Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria) Sud je istakao da je, kada je riječ o dokumentima od „značajnog javnog interesa“ kao u što su u ovom slučaju zemljišne knjige, „zapanjujuće da nijedna odluka Komisije nije objavljena, ni u elektronskoj niti u bilo kojoj drugoj formi“.

Preporučujemo da Crna Gora, bilo Agencija i/ili zakonodavac, razmotri trenutni proaktivni pristup objavljivanju informacija i objavljivanju u otvorenom formatu, kao i da sačini spisak dokumenata i baza podataka koji treba da budu dostupni proaktivno. Za sve ove podatke ne bi trebalo da postoje ograničenja niti troškovi ponovne upotrebe.

Kada je riječ o naplati za ponovnu upotrebu javne informacije, Access Info ima principijelan stav da pristup nijednoj informaciji sačinjenoj tokom javne dužnosti državnog organa ne treba naplatiti i ima isti stav za ponovnu upotrebu u komercijalne ili nekomercijalne svrhe. Izražavamo ozbiljnu zabrinutost da pravila o ponovnoj upotrebi informacija rizikuju da imaju za rezultat ograničenja troškova za pristup nečemu što treba da bude javna informacija.

Ipak, jasan nam je kontekst da širom Evropske unije javni organi naplaćuju upotrebu nekih informacija, naročito kada su strukturani prema ekonomskom modelu što znači da su zavisni od prodaje ovih infor-

macija. Pravila Evropske unije o ponovnoj upotrebi su definisana kako bi ne bi postojao monopolistički stav u smislu pristupa informacijama. S obzirom da EU nema konkretnu nadležnost kada je riječ o pristupu informacijama, nikada nije bila u situaciji da rješava probleme u ovom dijelu, što se može promijeniti u budućnosti.

U ovom kontekstu, za trenutno stanje, preporučujemo da Agencija bude ta koja ima nadležnost da razmotri naplatu za ponovnu upotrebu informacija i da uvede objavljivanje informacija bez naplate kada se smatra da je upotreba ili ponovna upotreba u javnom interesu, naročito kada se podaci koriste u cilju uključenosti u donošenje javnih odluka državnih organa. U skladu sa pravnom praksom Evropskog suda za ljudska prava, takve informacije naročito treba da budu na raspolaganju organizacijama civilnog društva i novinarima.

Takođe naglašavamo i da je Crna Gora trenutno “ne-aktivan” član programa Open Government Partnership (OGP) zbog ozbiljnog i konstantnog odlaganja kreiranja akcionog plana, i to je šteta. Napominjemo da Open Government Partnership program trenutno okuplja 22 zemlje članice EU, dok ostale razmatraju članstvo. Ne-aktivno članstvo u OGP programu je korak unazad na putu ka Briselu i evropskim vrijednostima. Bilo je i diskusije o OGP programu na nivou EU o načinima na koje bi Brisel bio više uključen u budućnosti.

Prednosti članstva u Open Government Partnership uključuju razmjenu najboljih praksi i podrške za razvoj strukturane politike otvorenih podataka. Smatramo da je ovo nešto što bi koristilo Crnoj Gori i pomoglo joj da razvije pravu politiku otvorene vladavine, zasnovanu na transparentnosti, učešću, odgovornosti, sa strukturanim pristupom informacijama i strategijama otvorenih podataka. Stoga, preporučujemo da Crna Gora razmotri ponovno aktiviranje OGP programa i da se zaista posveti otvorenoj vladavini.

Rezime preporuka:

- Ojačati obavezu da se objave informacije koje dozvoljavaju pun uvid u procese donošenja odluka, uključujući objavljivanje dokumenata kao što su dnevni red visokih javnih zvaničnika, zapisnici sa svih sastanaka vezani za određeni process donošenja odluka, kao i kopije kontakta sa lobistima i dokumenata dobijenih od njih;
- Ojačati obavezu objavljivanja informacija koje definišu odgovornost i borbu protiv korupcije, uključujući dokumenta kao što su imovinski kartoni i konflikt interesa, koje treba redovno ažurirati;
- Uvesti obavezu da ključni registri i baze podataka budu u javnom domenu i dostupni bez naknade i

bez dozvola ili dugih ograničenja upotrebe ili ponovne upotrebe informacija;

- Uvesti obavezu da se podnosioci zahtjeva mogu žaliti Agenciji (a zatim i sudovima) kako bi osporili naplate za ponovnu upotrebu informacija i omogućiti Agenciji da može da naredi besplatno objavljivanje informacija o bilo kakvim podacima za koje Agencija smatra da su od javnog interesa;
- Ponovno pridruživanje programu Open Government Partnership kao dijelu procesa razvoja sveobuhvatne politike otvorene vladavine, sa snažnim stubovima transparentnosti, učešća, odgovornosti i otvorenih podataka.

6. Nadzorni organ: nezavisnost i povjerljive informacije

Nadzorni organ za Zakon o slobodnom pristupu informacijama je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Prva zabrinutost vezana za Agenciju jeste da bi trebalo da ima veću zaštitu 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.

Postoje brojne karakteristike Agencije koje su u skladu sa međunarodnim standardima. Na primjer, prijem i odlučivanje po žalbama, funkcionisanje informacionog sistema za pristup informacijama, vođenje spiska državnih organa, provjeravanje da li je svaki organ ažurirao svoj “vodič” (indeks) kroz informacije, projeravanje usklađenosti sa odredbama proaktivnog objavljivanja informacija i tako dalje.

Takođe je jasno da Agencija 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.

Dalje, Zakon bi trebalo ojačati kako bi se omogućilo da svi državni organi imaju obavezu da izvještavaju Agen-

ciju o statistici prava na pristup informacijama, kako bi imala sveobuhvatne podatke prilikom sastavljanja svojih izvještaja, uključujući Godišnji izvještaj koji podnosi Skupštini.

Agencija ima ovlaštenje da izvrši inspekciju traženih dokumenata, što je dobro. Po našem shvatanju, u ovo spada i uvid u povjerljive informacije. Postoji, međutim, ozbiljna zabrinutost da Agencija nema ovlaštenje da odlučuje o žalbama kada se zahtjev odnosi na odbijanje pristupa informaciji koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti (Član 34). Ova odredba 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.

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.

Rezime preporuka:

- Poboljšati kriterijume za imenovanje članova Agencije kako bi se obezbijedila politička nezavisnost njenog rukovodstva;
- Dozvoliti podnošenje žalbi na svako odbijanje pristupa informacijama, uključujući i ona o povjerljivim informacijama;
- Omogućiti Agenciji nadležnost da skine oznaku povjerljivosti sa dokumenata koja su pogrešno označena kao povjerljiva.



mans

www.mans.co.me