



*Crna Gora*  
*Agencija za sprječavanje korupcije*

Broj: 03-04- 2321  
24.11.2022.

Datum: 06-12-2022

Shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br. 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija za sprječavanje korupcije donosi:

**MIŠLJENJE NA ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA ("Sl. list CG", br. 44/2012 i 30/2017)**

Imajući u vidu da je pravo na pristup informacijama koje se nalaze posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlaštenja Ustavom zagarantovano pravo koje je prepoznato kao jedno od temeljnih prava građana u svakom demokratskom društvu, Agencija je mišljenja da je neophodno proširiti član 12 Zakona tako da se organ vlasti podstakne da na lako dostupnom mjestu, blagovremeno i proaktivno objavljuje i ažurira sve informacije od javnog značaja, a sve u cilju povećanja transparentnosti rada organa vlasti, čime se neminovno doprinosi jačanju povjerenja javnosti u rad tih organa.

Dalje, kad je u pitanju test štetnosti objelodanjivanja informacija, koji je uređen članom 16 Zakona, neophodno je u predmetnom članu Zakona predvidjeti smjernice ili kriterijume, ili donošenje istih, kojima bi se u svakom pojedinačnom slučaju rukovodilo lice koje je nadležno da sprovodi test štetnosti objelodanjivanja informacija. Na ovaj način, a uz uspostavljene kriterijume ili smjernice, bila bi smanjena diskreciona ovlaštenja organa vlasti u odmjeravanju okolnosti kojima se u svakom pojedinačnom slučaju, ukazujući na konkretne i stvarne razloge, utvrđuje da bi eventualno objavljivanje predmetnih informacija značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog Zakona, odnosno izazvalo štetne posljedice po interes, koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna ili posjeduje tu informaciju.

Agencija je mišljenja da je osim navedenog neophodno definisati smjernice koje će doprinijeti stvaranju ujednačene prakse, te otklanjanju moguće paušalnosti kad je u pitanju „preovlađujući javni interes“ da neka informacija bude objavljena, a koji se uređuje članom 17 predmetnog Zakona, posebno cijeneći intenciju zakonodavca da uvede srazmjeru u smislu omogućavanja pristupa informacijama kod prevlađujućeg javnog interesa, nasuprot ograničavanju pristupa informacijama iz člana 14 Zakona.

Dodatno, a imajući u vidu značaj instituta pomoći podnosiocu zahtjeva koji je uređen članom 20 Zakona, neophodno je jasno i precizno propisati postupanje organa vlasti kada zaprimi nepotpun, odnosno nerazumljiv zahtjev, elemente koje mora da sadrži uputstvo u cilju otklanjanja nedostataka, te jasno navesti rokove za sve predviđene radnje kako bi pomoć podnosiocu zahtjeva bila stvarna, odnosno svrsishodna, a osnovna ideja Zakona, odnosno omogućavanje pristupa informacijama, zadovoljena.

Ono što Agencija prepoznaje kao značajan nedostatak postojećeg propisa, odnosi se na potrebu definisanja principa zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, kojim bi se spriječila svaka namjera fizičkog ili pravnog lica da navedeno pravo zloupotrijebi uzurpiranjem instituta predviđenih Zakonom, te direktno utiče na redovno funkcionisanje institucija koje obavljaju javne funkcije administrativnim opterećivanjem, koje u krajnjem vodi i njenom finansijskom iscrpljivanju.

Kroz sprovođenje istraživačkih preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u cilju izgradnje i jačanja prevencije korupcije kroz postojeći normativni i strateški okvir, Agencija je počev od marta ove godine u više navrata konsultovala organe vlasti u odnosu na visinu sudskih troškova koje su organi vlasti isplatili u sporovima koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama u periodu od 01.01.2016. godine do 01.03.2022. godine. Analizom pristiglih odgovora više od stotinu organa vlasti, u odnosu na predmetni zahtjev, utvrđeno je da se radi o iznosu od oko 1.000.000,00 eura sudskih troškova koje su organi vlasti od novca poreskih obveznika u predmetnom periodu isplatili u sporovima koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, a koji su potencijalno mogli biti posljedica nedostatka principa zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama u samom Zakonu.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je u samom Zakonu potrebno uspostaviti princip zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, te osim navedenog, propisati smjernice na osnovu kojih će biti moguće predmetnu zloupotrebu detektovati, koji bi obuhvatali kriterijume koji se odnose na to da se radi o jednom ili više međusobno povezanih podnosilaca zahtjeva, koji putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očigledno zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama suprotno svrsi i cilju zakona, kao i da se radi o učestalim zahtjevima za dostavljanje istih ili istovrsnih informacija ili zahtjevima kojima se traži veliki broj informacija zbog kojih dolazi do opterećivanja rada i redovnog funkcionisanja organa vlasti, odnosno ako su zahtjevi evidentno nerazumni odnosno uznemirujući.

## OBRAZLOŽENJE

### I POSTUPAK

Zakonom o sprječavanju korupcije regulisana je nadležnost Agencije za sprječavanje korupcije (u daljem tekstu Agencija) da shodno članu 78 stav 1 Zakona o sprječavanju korupcije:

- "...daje inicijative za izmjenu i dopunu zakona, drugih propisa i opštih akata, radi otklanjanja mogućih rizika za nastanak korupcije ili njihovog usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;
- daje mišljenje na nacрте zakona i drugih propisa i opštih akata radi usklađivanja sa međunarodnim standardima iz oblasti antikorupcije;..."

Takođe, članom 79 istog Zakona utvrđeno je da Agencija može, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev organa vlasti, privrednog društva, pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, dati mišljenje radi unaprjeđenja prevencije korupcije, smanjenja rizika od korupcije i jačanja etike i integriteta u organima vlasti i drugim pravnim licima, koje sadrži analizu rizika od korupcije, mjere za otklanjanje rizika od korupcije i sprječavanje korupcije.

Agencija se u svojim Mišljenjima može pozvati na odredbe Ustava i relevantnih zakona, ali ne u smislu procjene ustavnosti i zakonitosti, već u smislu primjene i ostvarivanja svrhe člana 79 Zakona o sprječavanju korupcije. Takođe, u cilju jačanja mehanizama prevencije korupcije, a koji su prepoznati međunarodnim konvencijama i dokumentima Agencija u mišljenjima nastoji da na iste ukaže i djelujući preporukama uvede i osnaži institute prevencije korupcije u crnogorskom zakonodavstvu.

U članu 6 stav 1 tačka 1 Zakona o sprječavanju korupcije kaže se da je javni interes materijalni i nematerijalni interes za dobro i prosperitet svih građana pod jednakim uslovima.

Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/07, Amandmani I do XVI - 38/2013-1) u članu 51, kao jedno od političkih prava i sloboda uređuje pristup informaciji, te kaže da svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja i navodi da se pravo pristupa informacijama 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.

Slobodan pristup informacijama jedan je od najznačajnijih instituta u kome se ogleda intencija zakonodavca da rad organa vlasti učini transparentnim i istovremeno zadovolji princip javnosti „da zna“, odnosno da blagovremeno i

tačno bude informisana o pitanjima o kojima organi vlasti donose odluke, odnosno da bude upoznata sa podacima na osnovu kojih kreiraju svoje politike djelovanja.

S tim u vezi, a shodno članu 78 i 79 Zakona o sprječavanju korupcije (Sl. List CG, br. 53/14 i 42/17) i članu 10 Statuta Agencije za sprječavanje korupcije, postupajući po službenoj dužnosti, Agencija je prepoznala interes da sprovede postupak po službenoj dužnosti, sagleda odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. listu CG", br. 44/2012 i 30/2017), te djelujući preporukama doprinese unaprijeđenju kvaliteta budućih zakonskih rješenja u ovoj oblasti.

## II ANALIZA RELEVANTNIH ODREDBI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA ("Sl. list CG", br. 44/2012 i 30/2017)

U članu 1 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama kaže se da se pravo na pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija u posjedu organa vlasti ostvaruje na način i po postupku propisanom ovim zakonom, te se u članu 2 Zakona navodi da se pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Pravo na pristup informacijama, sa pravom je jedno od temeljnih prava građana u svakom demokratskom društvu, a otvorenost i transparentnost rada organa vlasti i proaktivno i blagovremeno objavljivanje informacija imperativ svakog modernog društva. Princip transparentnosti je i svojevrsan mehanizam kontrole rada organa vlasti od strane javnosti, čime se doprinosi kako unaprijeđenju kvaliteta usluga koje organi vlasti pružaju, tako i njihovoj efikasnosti.

S tim u vezi, a kada je u pitanju član 12 Zakona, kojim se uređuje proaktivni pristup informacijama, u predmetnom članu Zakona potrebno je dati poseban značaj pomenutom principu transparentnosti rada organa vlasti, a koji je naveden u članu 2 Zakona, na način da se predmetni član 12 proširi tako da se organ vlasti podstakne da na lako dostupnom mjestu, blagovremeno i proaktivno objavljuje i ažurira informacije od javnog značaja, a koje zakon navodi. Ovdje je potrebno obuhvatiti sve eventualne informacije koje organ treba da objavljuje, a u cilju povećanja transparentnosti rada organa vlasti, čime se neminovno doprinosi jačanju povjerenja javnosti u rad tih organa.

Dalje, kad je u pitanju test štetnosti objelodanjivanja informacija, koji je uređen članom 16 Zakona, a kojim se dalje uređuje ograničenje pristupu informaciji u slučaju kada bi njeno objelodanjivanje značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog Zakona, odnosno kada postoji mogućnost da bi objelodanjivanje

informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da posjeduje tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes propisan članom 17 ovog zakona, predmetni član Zakona potrebno je proširiti i dodatno razraditi.

Naime, u predmetnom članu Zakona potrebno je predvidjeti smjernice ili kriterijume, odnosno donošenje istih, kojima bi se rukovalo lice koje je nadležno da sprovodi test štetnosti, u cilju smanjenja diskrecionih ovlaštenja, te stvaranja uslova da na jednak i ravnopravan način sva lica mogu ostvariti pravo na slobodan pristup informacijama. Navedeno pitanje posebno je važno, kako bi trebalo da se kroz sprovođenje testa štetnosti, kroz svaki pojedinačni slučaj sa dužnom pažnjom odmjere okolnosti kojima se utvrđuje da bi eventualno objavljivanje predmetnih informacija značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog Zakona, odnosno kada postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da posjeduje tu informaciju.

S tim u vezi, a kako rezultat testa štetnosti posljedično uslovljava ostvarivanje prava na pristup informacijama, te samu transparentnost i otvorenost organa vlasti za javnost, neophodno je zakonom urediti i precizirati široka diskreciona ovlaštenja koja su data organima vlasti kroz primjenu ovog instituta, te utvrditi kriterijume ili smjernice kojima će se rukovati lice određeno za sprovođenje testa štetnosti u svakom pojedinačnom slučaju.

Takođe, a u odnosu na raniju preporuku, neophodno je definisati kriterijume ili smjernice, koji će doprinijeti stvaranju ujednačene prakse, te otklanjanju moguće paušalnosti kad je u pitanju „preovlađujući javni interes“ da neka informacija bude objavljena, koji se uređuje članom 17 predmetnog Zakona, posebno cijeneći namjeru zakonodavca da uvede srazmjeru kroz omogućavanje pristupa informacijama u cilju zaštite javnog interesa, nasuprot ograničavanju pristupa informacijama iz člana 14 Zakona zbog ovog preovlađujućeg javnog interesa.

Kad je u pitanju član 20 Zakona, a koji se odnosi na pomoć podnosiocu zahtjeva, posebno kod stava 2 ovog člana, u kome se kaže: „Ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili nerazumljiv pa se zbog toga po njemu ne može postupiti, organ vlasti dužan je da pozove podnosioca zahtjeva da, u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, otkloni nedostatke u zahtjevu i uputi ga kako nedostatke da otkloni“, navedeni stav Zakona i cijeli institut pomoći podnosiocu zahtjeva potrebno je precizirati, te upodobiti na način da odgovara očekivanoj funkciji.

Naime, neophodno je jasno i precizno propisati postupanje organa vlasti kada zaprimi nepotpun, odnosno nerazumljiv zahtjev, elemente koje mora da sadrži uputstvo u cilju otklanjanja nedostataka, te jasno navesti rokove za sve predviđene radnje kako bi pomoć podnosiocu zahtjeva bila stvarna, odnosno svrsishodna, a osnovna ideja Zakona, odnosno omogućavanje pristupa informacijama, zadovoljena.

Iako ideal svakog demokratskog društva treba da bude dostizanje najvećeg mogućeg stepena otvorenosti i transparentnosti organa vlasti, kako bi se omogućila kontrola nad njihovim radom od strane javnosti sa jedne strane, te povećala njihova odgovornost i kvalitet usluga koje pružaju, odnosno ostvarivanje prava koja zakoni propisuju, te povećalo povjerenje građana u javnu upravu, protivteža i ono što čuva ovaj „ideal“ treba da bude definisano kroz princip zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama.

Naime, kroz članove Zakona 31 (rok za rješavanje po zahtjevu), 32 (rok za izvršenje rješenja), 34 (pravo na žalbu), 37 (postupanje prvostepenog organa po žalbi), 38 (postupanje Agencije po žalbi), 42 (obaveza dostavljanja akata i podataka), 44 (sudska zaštita) uređuju se rokovi za postupanje, odnosno rješavanje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, odnosno ponovnu upotrebu informacije.

Tako se u članu 31 Zakona, kad je u pitanju rok za rješavanje po zahtjevu kaže da je on 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, te da se navedeni rok može produžiti za 8 dana ako:

- 1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;
- 2) se traži pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti;
- 3) pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti.

Takođe, u članu 32 Zakona navodi se da je organ vlasti dužan da izvrši rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji u roku od tri radna dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva, odnosno u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni rješenjem određeni.

Dodatno, u članu 38 Zakona navodi se da je Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama dužna da po žalbi na akt o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe, a članom 42 Zakona uređeno je da su organi vlasti dužni da Agenciji dostave podatke o podnescima, aktima i preduzetim mjerama iz člana 41 stav 1 ovog zakona (Informacioni sistem pristupa

informacijama), u roku od 10 dana od dana njihovog podnošenja, odnosno sačinjavanja ili preduzimanja.

Uzimajući u obzir obaveze koje su predviđene za organe vlasti Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, te imajući u vidu da je Agencija za sprječavanje korupcije od marta ove godine sprovodila analizu visine sudskih troškova koje su organi vlasti isplatili u sporovima koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama u periodu od 01.01.2016. godine do 01.03.2022. godine, te kako pristigla dokumentacija ukazuje da se, u odnosu na predmetni zahtjev kroz odgovore preko stotinu organa vlasti, radi o iznosu od oko 1.000.000,00 eura za traženi period, Agencija je mišljenja da je potrebno sagledati mogućnost predviđanja instituta koji bi pratio i otklanjao česte zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama.

S tim u vezi, a imajući u vidu da je sudska zaštita zahtjeva za pristup informaciji ili ponovnu upotrebu informacija uređena u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor, Agencija aktuelnim rješenjima koja su predviđena kroz Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom sporu koji je Vlada utvrdila 23. juna 2022. godine, a koji je trenutno u skupštinskoj proceduri.

Naime, uvidom u rješenja koja su sadržana u Predlogu pomenutog zakona Agencija prepoznaje intenciju da se ovo pitanje djelimično riješi kroz izmjenu člana 39 (član 17 Predloga zakona), kod troškova postupka, gdje se daje mogućnost sudu da izuzetno, ako je ista stranka protiv istog tuženog podnijela više tužbi, donese rješenje o spajanju postupka, a da troškove postupka sud može dosuditi kao da je podnijeta jedna tužba. Kako se i u samom Obrazloženju Predloga zakona navodi, navedena odredba predlaže se u cilju sprječavanja zloupotrebe procesnih prava od strane stranaka koje pokreću veliki broj postupaka pred Upravnim sudom protiv istog tuženog, isključivo zbog ostvarivanja prava na nadoknadu sudskih troškova, čime će se prema riječima predlagača propisa unaprijediti efikasnost rada Upravnog suda.

Dodatno, ono što Agencija prepoznaje kao kvalitetno rješenje u cilju unaprjeđenja postupanja suda u ovim predmetima je i izmjena koja je predložena u odnosu na član 28 važećeg Zakona o upravnom sporu, gdje se kaže (član 12 Predloga zakona) da izuzetno od stava 2 ovog člana Upravni sud može riješiti spor bez sprovođenja usmene rasprave ako je, između ostalog, tužba podnijeta zbog ćutanja uprave, a sud ocijeni da presudom treba obavezati javnopravni organ da odluči o zahtjevu stranke;...

Sprečavanje zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama značajno je kako bi se omogućilo efikasno ostvarivanje prava građana na slobodan pristup informacijama u cilju zaštite javnog interesa, ali i spriječila svaka eventualna

namjera pojedinca da navedeno pravo zloupotrijebi uzurpiranjem predviđenih instituta, te direktno utiče na redovno funkcionisanje institucija koje obavljaju javne funkcije administrativnim opterećivanjem, koje u krajnjem vodi i značajnom finansijskom iscrpljivanju.

Kad je u pitanju uporedna praksa, a kroz Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečišćeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22) Republika Slovenija u članu 5 tačka 5 predmetnog Zakona navodi sljedeće: Organ može izuzetno da uskrati tražiocu pristup traženoj informaciji, ako podnosilac sa jednim ili više funkcionalno povezanih zahteva očigledno zloupotrebljava pravo na pristup informacijama javnog karaktera u skladu sa ovim zakonom, ili je očigledno da su podneseni zahtjev ili zahtjevi nasilničke prirode.<sup>1</sup>

Kad je u pitanju Republika Hrvatska pitanje slobodnog pristupa informacijama uređeno je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13., 85/15. i 69/22.)<sup>2</sup> gdje se kod rješavanja o zahtjevu, u članu 23 stav 6 tačka 5 kaže da će „Tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti“.

Takođe, Portugal u Zakonu br. 26/2016 od 22. avgusta 2016. godine, u članu 15 stav 3, a kad su u pitanju odgovori na zahtjeve za pristup informaciji, navodi da subjekti nisu u obavezi da ispunjavaju zahtjeve koji, su s obzirom na njihovu repetitivnost i sistematičnost prirode ili broja traženih dokumenata, očigledno uvredljivi, ne dovodeći u pitanje pravo podnosioca na žalbu.<sup>3</sup>

Imajući u vidu crnogorsku desetogodišnju praksu u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i dio navedene uporedne prakse, neophodno je

<sup>1</sup> 5. člen Zakona o dopolnitvi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št.7/18) (načelo prostega dostopa) - ... (5) Organ lahko prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>

<sup>2</sup> <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

<sup>3</sup> Law no. 26/2016 of 22 August 2016

[https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Lei26\\_2016.en.pdf](https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Lei26_2016.en.pdf);

CADA - Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (<https://www.cada.pt/traducoes/about-us-commission-for-access-to-administrative-documents-cada>)



razmotriti uvođenje instituta zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, te naći adekvatnu normativnu mjeru koja će detektovati ovu zloupotrebu, pri tome vodeći računa u svakom pojedinačnom slučaju da se ne ugrozi pravo građanina, odnosno javnosti da bude informisana.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je neophodno propisati i uslove na osnovu kojih će biti moguće predmetnu zloupotrebu detektovati, koji bi obuhvatali kriterijume koji se odnose na to da se radi o jednom ili više međusobno povezanih podnosilaca zahtjeva koji putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očigledno zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama suprotno svrsi i cilju zakona, kao i da li se radi o učestalim zahtjevima za dostavljanje istih ili istovrsnih informacija ili zahtjevima kojima se traži veliki broj informacija zbog kojih dolazi do opterećivanja rada i redovnog funkcionisanja organa vlasti, odnosno ako su zahtjevi evidentno nerazumni odnosno uznemirujući.

Ovdje je posebno važno imati u vidu ulogu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i Savjeta Agencije zbog nadležnosti koje su im povjerene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, kroz član 39 i 40 Zakona, gdje bi oni bili ti koji bi sačinjavali smjernice koje se odnose na detektovanje zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama i bili nadzorno tijelo u cijelom procesu, kako ne bi došlo do neopravdanog pozivanja na ovaj pravni osnov sa ciljem ograničavanja slobodnog pristupa informacijama, te kako bi se starali da se isti adekvatno primjenjuje.

## V ZAKLJUČNE OCJENE

Imajući u vidu da je pravo na pristup informacijama koje se nalaze posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja Ustavom zagarantovano pravo koje je prepoznato kao jedno od temeljnih prava građana u svakom demokratskom društvu, Agencija je mišljenja da je neophodno proširiti član 12 Zakona tako da se organ vlasti podstakne da na lako dostupnom mjestu, blagovremeno i proaktivno objavljuje i ažurira sve informacije od javnog značaja, a sve u cilju povećanja transparentnosti rada organa vlasti, čime se neminovno doprinosi jačanju povjerenja javnosti u rad tih organa.

Dalje, kad je u pitanju test štetnosti objelodanjivanja informacija, koji je uređen članom 16 Zakona, neophodno je u predmetnom članu Zakona predvidjeti smjernice ili kriterijume, ili donošenje istih, kojima bi se u svakom pojedinačnom slučaju rukovodilo lice koje je nadležno da sprovodi test štetnosti objelodanjivanja informacija. Na ovaj način, a uz uspostavljene kriterijume ili

smjernice, bila bi smanjena diskreciona ovlaštenja organa vlasti u odmjeravanju okolnosti kojima se u svakom pojedinačnom slučaju, ukazujući na konkretne i stvarne razloge, utvrđuje da bi eventualno objavljivanje predmetnih informacija značajno ugrozilo interes iz člana 14 ovog Zakona, odnosno izazvalo štetne posljedice po interes, koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna ili posjeduje tu informaciju.

Agencija je mišljenja da je osim navedenog neophodno definisati smjernice koje će doprinijeti stvaranju ujednačene prakse, te otklanjanju moguće paušalnosti kad je u pitanju „preovlađujući javni interes“ da neka informacija bude objavljena, a koji se uređuje članom 17 predmetnog Zakona, posebno cijeneći intenciju zakonodavca da uvede srazmjeru u smislu omogućavanja pristupa informacijama kod prevlađujućeg javnog interesa, nasuprot ograničavanju pristupa informacijama iz člana 14 Zakona.

Dodatno, a imajući u vidu značaj instituta pomoći podnosiocu zahtjeva koji je uređen članom 20 Zakona, neophodno je jasno i precizno propisati postupanje organa vlasti kada zaprimi nepotpun, odnosno nerazumljiv zahtjev, elemente koje mora da sadrži uputstvo u cilju otklanjanja nedostataka, te jasno navesti rokove za sve predviđene radnje kako bi pomoć podnosiocu zahtjeva bila stvarna, odnosno svrsishodna, a osnovna ideja Zakona, odnosno omogućavanje pristupa informacijama, zadovoljena.

Ono što Agencija prepoznaje kao značajan nedostatak postojećeg propisa, odnosi se na potrebu definisanja principa zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, kojim bi se spriječila svaka namjera fizičkog ili pravnog lica da navedeno pravo zloupotrijebi uzurpiranjem instituta predviđenih Zakonom, te direktno utiče na redovno funkcionisanje institucija koje obavljaju javne funkcije administrativnim opterećivanjem, koje u krajnjem vodi i njenom finansijskom iscrpljivanju.

Kroz sprovođenje istraživačkih preventivnih antikorupcijskih aktivnosti u cilju izgradnje i jačanja prevencije korupcije kroz postojeći normativni i strateški okvir, Agencija je počev od marta ove godine u više navrata konsultovala organe vlasti u odnosu na visinu sudskih troškova koje su organi vlasti isplatili u sporovima koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama u periodu od 01.01.2016. godine do 01.03.2022. godine. Analizom pristiglih odgovora više od stotinu organa vlasti, u odnosu na predmetni zahtjev, utvrđeno je da se radi o iznosu od oko 1.000.000,00 eura sudskih troškova koje su organi vlasti od novca poreskih obveznika u predmetnom periodu isplatili u sporovima koji se odnose na ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, a koji su potencijalno mogli biti posljedica nedostatka principa zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama u samom Zakonu.

S tim u vezi, Agencija je mišljenja da je u samom Zakonu potrebno uspostaviti princip zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, te osim navedenog, propisati smjernice na osnovu kojih će biti moguće predmetnu zloupotrebu detektovati, koji bi obuhvatali kriterijume koji se odnose na to da se radi o jednom ili više međusobno povezanih podnosilaca zahtjeva, koji putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očigledno zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama suprotno svrsi i cilju zakona, kao i da se radi o učestalim zahtjevima za dostavljanje istih ili istovrsnih informacija ili zahtjevima kojima se traži veliki broj informacija zbog kojih dolazi do opterećivanja rada i redovnog funkcionisanja organa vlasti, odnosno ako su zahtjevi evidentno nerazumni odnosno uznemirujući.

Ovdje je posebno važno imati u vidu ulogu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i Savjeta Agencije zbog nadležnosti koje su im povjerene Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, gdje bi oni bili ti koji bi sačinjavali smjernice koje se odnose na detektovanje zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama i bili nadzorno tijelo u cijelom procesu, kako ne bi došlo do neopravdanog pozivanja na ovaj pravni osnov sa ciljem ograničavanja slobodnog pristupa informacijama, te kako bi se starali da se isti adekvatno primjenjuje.



DIREKTORICA  
Jelena Perović, s.r.