

VLADAVINA PRAVA?

Studija slučaja

u kome je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama 13 puta prekoračila zakonski rok u kome je morala da odluči o žalbama zbog uskraćivanja pristupa informacijama od strane sudova, a državna inspektorica sve to oprostila

Podgorica, 12.9.2016.

Danas, 12. septembra 2016, navršilo se ukupno 272 dana (preko 9 mjeseci) kako NVO Akcija za ljudska prava (HRA) čeka da ostvari Ustavom i zakonom Crne Gore garantovano pravo na pristup informacijama od Osnovnog suda u Podgorici, dok je pravo na pristup informacijama od Višeg suda u Podgorici ostvarila nakon 250 dana (preko 8 mjeseci). Zakonski rok za pristup informacijama inače iznosi 15 dana.

Pristup informacijama od pomenutih sudova je ostvaren pošto je Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama (u daljem tekstu "Agencija") 15. avgusta 2016. konačno dostavila rešenja kojima je prihvatila žalbe HRA protiv odluka predsjednika sudova da uskrate pristup informacijama. HRA je na ova rješenja Agencije čekala 216, odnosno 214 dana (preko 7 mjeseci), iako zakonom propisan rok za odlučivanje Agencije po žalbama iznosi 15 dana. Tako je Agencija, čiji je direktor Čedomir Mitrović, 13 puta prekoračila rok u kome je zakon obavezivao da odgovori na žalbu.

Posle više urgencija i posebnog pisma direktoru Agencije, HRA je 28. aprila 2016. podnijela prekršajnu prijavu protiv Agencije Upravnoj inspekciji zbog prekršaja propisanog čl. 48 Zakona o slobodnom pristupu informacijama u vidu višestrukog prekoračenja roka od 15 dana za rješavanje po žalbama. Inspektorica Senka Marojević je utvrdila da je Agencija prekršila zakonski rok za odlučivanje, ali je svejedno odlučila da ne kazni ni Agenciju ni odgovorno lice za prekršaj, već da sasvim obustavi postupak inspeksijskog nadzora, prihvatajući opravdanje predsjednika Savjeta Agencije da je Agencija opterećena poslom, a nema dovoljno "izvršilaca".

HRA smatra da je upravna inspektorica postupila nezakonito, jer nije bila ovlašćena da obustavi postupak i opravda nezakonito postupanje Agencije, koja je zakonski rok za odlučivanje po žalbi prekoračila čak 13 puta. Direktor Agencije je dužan da obezbijedi dovoljan broj "izvršilaca" koji mogu da obezbijede poštovanje roka za odlučivanje Agencije, dok je posao inspekcije da kazni nezakonito ponašanje i tako podrži vladavinu prava. Ovako je inspektorica ohrabрила Agenciju da nastavi da krši zakon bez ikakvih posljedica i poručila i svim ostalim državnim organima da će im kršenje zakona biti oprošteno ako saopšte da nemaju dovoljno zaposlenih.

* * *

U okviru projekta Monitoring reforme pravosuđa, koji NVO Akcija za ljudska prava (*Human Rights Action* – HRA) sprovodi u saradnji sa Centrom za monitoring i istraživanje (CEMI), uz podršku Evropske unije i u saradnji sa Ministarstvom pravde, HRA je trebalo da uradi analizu primjene pravnih lijekova predviđenih Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, u odnosu na poslednjih pet godina njegove primjene. U okviru projekta, od svih sudova u Crnoj Gori je 15. i 16. decembra 2015. godine traženo da omoguće pristup odlukama o kontrolnim zahtjevima i odlukama po žalbama protiv odluka o kontrolnim zahtjevima predsjednika sudova, jer u vrijeme podnošenja zahtjeva sve te odluke nisu bile objavljene na portalu www.sudovi.me.

Svi predsjednici sudova, osim predsjednika Osnovnog suda u Podgorici i Višeg suda u Podgorici, dostavili su odluke o kontrolnim zahtjevima, bilo tako što su omogućili fizički pristup anonimiziranim odlukama ili su ih objavili na sajtu. Predsjednici Osnovnog i Višeg suda u Podgorici su rješenjima od 18. decembra, odnosno 24. decembra 2015. odbili zahtjeve za pristup traženim odlukama, pravdajući se zaštitom podataka o ličnosti¹.

Dana 13. januara 2016, odnosno 15. januara 2016. godine, podnijete su žalbe Agenciji protiv rješenja predsjednika sudova kojima je uskraćen pristup informacijama zbog toga što su propustili da omoguće pristup odlukama uz anonimizaciju (zaštitu) ličnih podataka u skladu sa čl. 14 i 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.²

Na osnovu člana 38 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Agencija je dužna da po žalbi donese rešenje u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe. U ovom slučaju, to znači od 13.1.2016, kada je podnijeta žalba Osnovnom sudu u Podgorici i od 15.1.2016, kada je podnijeta žalba Višem sudu u Podgorici, što bi značilo da je Agencija na prvu žalbu (protiv rešenja Osnovnog suda) bila dužna da odgovori 28.1.2016, odnosno na žalbu protiv rešenja Višeg suda 30.1.2016. Međutim, Agencija nije odgovorila u predviđenom roku, već 200 dana posle isteka roka.

¹ Rešenje Osnovnog suda u Podgorici Su V br. 81/15-20 od 18.12.2015; Rešenje Višeg suda u Podgorici I Su. Br. 158/15 od 24.12.2015.

² Član 14 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, ako je to u interesu:

- 1) Zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na:
 - Javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprečavanje sukova interesa,
 - Sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti.

Član 24 Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Ako je dijelu informacije pristup ograničen, u skladu sa članom 14 ovog zakona, organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen.

Po isteku roka za odgovor na prvu žalbu, HRA je 27.1.2016. uputila Agenciji molbu za hitno postupanje u kojoj je ponovljeno da su pomenuti sudovi jedini u Crnoj Gori koji nisu omogućili pristup traženim odlukama i istaknut značaj tih odluka za blagovremeno okončanje istraživanja o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Agencija nije odgovorila na tu molbu.

Drugu molbu, gotovo iste sadržine, HRA je uputila Agenciji 11.2.2016. Na dan podnošenja molbe Agencija je 14 dana kasnila sa donošenjem odluke po žalbi na rešenje Osnovnog suda, a 12 dana po žalbi na rešenje Višeg suda. Međutim, ni na tu molbu Agencija nije odgovorila.

Mjesec i po dana kasnije, 14. marta 2016, HRA je uputila pismo direktoru Agencije, Čedomiru Mitroviću, i predsjedniku Savjeta Agencije, Muhamedu Gjokaju, u kome je još jednom objašnjeno kako je postupano, da je HRA nakon žalbi uputila i dvije urgencije, međutim da još uvijek nije dobila odgovor, kao i da takvo postupanje Agencije dovodi do znatnog zaostatka istraživanja u projektu koji podržava EU i koji se sprovodi u saradnji s Ministarstvom pravde. HRA je u tom pismu zatražila i odgovore na sljedeća pitanja (nakon što je u međuvremenu obaviještena da je Agencija uputila dopis prvostepenim organima da joj dostave informacije):

- 1) Kada je Agencija tražila informacije od prvostepenih organa u skladu sa čl. 40 Zakona o slobodnom pristupu informacijama?
- 2) Koliko Agencija već čeka na te informacije?
- 3) Da li je, i ako da, kada protiv prvostepenih organa podnijela prekršajnu prijavu, ako taj organ nije Agenciji dostavio informacije u roku od pet dana (kako je predviđeno čl. 40 st. 1 tač. 1 što povlači prekršajnu odgovornost iz čl. 47, st. 1. tač. 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama)?

HRA nije primila odgovor ni na ovo pismo. Na dan kada je pismo poslato, Agencija je kasnila sa odgovorima na žalbe 45, odnosno 43 dana.

Dana 28. aprila 2016, tri i po mjeseca nakon ponošenja prve, odnosno tri mjeseca i 13 dana od podnošenja druge žalbe, HRA je na osnovu čl. 48 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, podnijela Upravnoj inspekciji prekršajnu prijavu³ protiv Agencije. Prijava je podnijeta zbog nedonošenja rešenja po žalbi u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe, čime je izvršen prekršaj iz čl. 48, st. 1, tač. 1⁴ u vezi sa čl. 38 st. 1⁵ Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Upravna inspektorica Senka Marojević je 18. maja 2016. izvršila inspekcijski pregled u skladu sa članom 13 Zakona o inspekcijskom nadzoru i 13. juna 2016. je započeti postupak obustabila zaključkom.⁶ U zapisniku koji je dostavljen HRA zabilježeno je da je inspektorica imala uvid u spise predmeta koje joj je dostavio Savjet Agencije, kao i u dokumentaciju koju je, zajedno sa prijavom, podnijela HRA. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je činjenično stanje. Na činjenice koje su bile predmet inspekcijskog nadzora

³ Prekršajna prijava je zavedena pod brojem 05/2-069/16-26612/1 od 28.4.2016. godine.

⁴ Član 48 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura kazniće se za prekršaj Agencija, kao pravno lice, ako:

1) Ne donese rešenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od podnošenja žalbe ili ako Savjet Agencije ne odluči meritorno po žalbi.

⁵ Zakonom o slobodnom pristupu informacijama (Službeni list 44/12), čl. 38 propisano je:

Agencija je dužna da po žalbi na akt o zahtjevu za pristup informaciji donese rešenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

⁶ Rešenje Direkcije za inspekcijski nadzor, broj: 05/2-069/15-26612/3 od 13.6.2016. godine.

komentar je dao i Muhamed Gjokaj, predsjednik Savjeta Agencije. Gjokaj nije sporio da je Agencija prekršila zakonski rok za odlučivanje po žalbama, ali je to pravdao time da su od 1.1.2016. do 24.5.2016. primili preko 615 žalbi, te da odluke Savjeta Agencije sprovede "dva izvršioca što je nedovoljno za preduzimanje upravnih radnji i svih aktivnosti u predmetima kako za odlučivanje tako i za postupanje u predmetima".

Međutim, sagledavajući Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, situacija je drugačija. Naime, o podnijetoj žalbi Agenciji, meritorno odlučuje Savjet (čl. 38 st. 3). Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti je predviđeno da Savjet čine predsjednik i dva člana (čl. 52 st. 1), koje imenuje Skupština na predlog nadležnog radnog tijela (čl. 52 st. 2). Predsjednik i članove Savjeta Agencije imenovala je Skupština 27.12.2014. Za predsjednika je imenovan Muhamed Gjokaj, a za članove Aleksa Ivanović i Radenko Lacmanović. Sva trojica su pravnici. Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da Savjet radi u punom kapacitetu, kako je i propisano zakonom.

Ipak, u rešenju je navedeno da je inspektorica obavila inspekcijski nadzor 18. maja i da je zaključkom obustavila postupak iako je **utvrdila da je Agencija postupala nezakonito, tj. izvršila prekršaj**, što je i utvrdila u zapisniku o izvršenom inspekcijskom nadzoru. Inspektorica je odlučila da Agenciji oprostí prekršaj prihvativši navode predsjednika Savjeta Agencije o tome da je Agencija preopterećena poslom, a da nema dovoljno izvršilaca. Štaviše, i da je inspektorica ispravno utvrdila činjenično stanje, **nedostatak zaposlenih u državnom organu nije izvinjavajuća okolnost za kršenje zakonom propisanih rokova**. U ovakvim okolnostima, direktor Agencije bi trebalo da obezbijedi dovoljan broj "izvršilaca" ili je dosad trebalo da inicira da se takav broj obezbijedi ili poveća broj zaposlenih, umjesto da se zakonski rok od 15 dana ne poštuje i toleriše njegovo prekoračenje od čak 13 puta. Inspektorica nije utvrđivala zašto dovoljan broj izvršilaca nije i privremeno obezbijeden na bilo koji način, odnosno, da li je traženo da se poveća broj zaposlenih.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama je izričit da će se Agencija kazniti za prekršaj ako ne donese rešenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu u roku od 15 dana od podnošenja žalbe ili ako Savjet ne odluči meritorno o žalbi. U ovom slučaju je utvrđeno da je rok višestruko prekršen, a da u vrijeme vršenja nadzora Savjet nije odlučio meritorno o žalbi.

Kada je već u zapisniku o izvršenom inspekcijskom pregledu konstatovala kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, inspektorica je bila ovlašćena i obavezna da na osnovu Zakona o inspekcijskom nadzoru izrekne novčanu kaznu za prekršaj, i naredi Agenciji preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi.⁷

Međutim, inspektorica je odlučila da zaključkom obustavi postupak, iako je Zakonom o inspekcijskom nadzoru propisano da inspektor može zaključkom obustaviti postupak samo ako utvrdi da je subjekat nadzora u ostavljenom roku u potpunosti otklonio

⁷ Zakonom o inspekcijskom nadzoru ("Službeni list CG", br. 76/2009, 57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016), čl. 15 st. 1 propisano je:

"Obaveze i ovlašćenja u otklanjanju nepravilnosti"

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je ovlašćen i obavezan da subjektu nadzora:

- 1) ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;
- 2) naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji u roku koji odredi;

...

- 5) izriče novčane kazne, u skladu sa zakonom i drugim propisom"

nepravilnosti na koje mu je inspektor *ukazao* (čl. 36, st. 5)⁸, što se u ovom slučaju prethodno nije desilo.

Pored toga, inspektorica je bila dužna da primjeni član 48 Zakona o slobodnom pristupu informacijama⁹, kojim je propisano da će se “novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura kazniti za prekršaj Agencija, ako ne donese rešenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od podnošenja žalbe ili ako Savjet Agencije ne odluči meritorno po žalbi“. Osim toga, istim članom je predviđeno da se u ovom slučaju može kazniti i odgovorno lice u Agenciji novčanom kanom od 200 do 2.000 eura.

HRA je 14.3.2016. godine od Ministarstva unutrašnjih poslova zahtijevala informaciju o broju prekršajnih prijava koje su podnijete protiv Agencije zbog nepostupanja u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama¹⁰ i o kaznama izrečenim u datom periodu. Odgovoreno je da **nisu zabilježeni prekršajni postupci ni protiv Agencije, ni protiv odgovornih lica u tom organu**. Ovo znači ili da je zakonski rok drastično prekršen samo u slučaju HRA ili da su se građani ustezali da pokrenu prekršajne postupke protiv Agencije. Prema obavještenjima koje je HRA u međuvremenu stekla, Agencija nije prekršila Zakon samo u slučaju HRA već je to redovna praksa, što stvar čini još gorom.

Sa dostavljanjem informacija Agenciji na njen zahtjev kasnili su i prvostepeni organi, Viši sud 136 dana, a Osnovni sud 142 dana, koji za to takođe nisu snosili posljedice. Naime, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama je predviđeno da Savjet Agencije ima pravo da zahtijeva da mu “organ vlasti dostavi kompletnu informaciju ili dio informacije kojoj se traži pristup, kao i druge informacije i podatke koji su potrebni za odlučivanje“ (čl. 40). Rok u kome je prvostepeni organ dužan da sprovede sve radnje po žalbi iznosi pet dana (čl. 37).¹¹ U slučaju ovog prekršaja, organ vlasti se novčano kažnjava od 500 do 20.000 eura (čl. 47 st. 1 tač. 14).¹² Međutim, Agencija nije pokrenula prekršajne postupke protiv prvostepenih organa.

Čini se da **zahtijevanjem kompletne informacije, Savjet Agencije nepotrebno odugovlači postupak odlučivanja po žalbi, kada nasuprot tome može, kako je i predviđeno, tražiti samo dio informacije, naročito kada je riječ o istoj vrsti brojnih odluka, kao što je to bilo u ovom slučaju.** Posebno treba imati u vidu da je Viši sud Agenciji dostavio dio traženih informacija tek 6.6.2016¹³, što znači da je prvostepeni organ, u ovom slučaju Viši sud u Podgorici, bio u zakašnjenju od 136 dana. Dakle, umjesto u roku

⁸ Zakonom o inspekcijском nadzoru (“Službeni list CG”, br. 76/2009, 57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016), čl. 36 st. 5 propisano je:

“Ukazivanje

...

Ako subjekat nadzora u ostavljenom roku u potpunosti otkloni nepravilnosti na koje mu je inspektor ukazao, inspektor će zaključkom obustaviti postupak. Ako nepravilnosti nijesu otklonjene, inspektor će rješenjem narediti njihovo otklanjanje.”

⁹ Zakonom o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/12), čl. 48 st. 1 propisano je:

“Novčanom kaznom od 200 do 2.000 eura kazniće se za prekršaj Agencija, kao pravno lice, ako:

1) ne donese rešenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od podnošenja žalbe ili ako Savjet Agencije ne odluči meritorno po žalbi;

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u Agenciji novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura.”

¹⁰ Riječ je o prekršaju iz čl. 48 st. 1 tač. 1 zbog kršenja obaveze iz čl. 38 st. 1 zakona- neodlučivanje po žalbi u roku od 15 dana.

¹¹ Zakonom o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/12), čl. 43, propisano je:

“Prvostepeni organ vlasti dužan je da, u okviru ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, sprovede sve radnje po žalbi, u roku od pet dana od dana podnošenja žalbe.”

¹² Zakonom o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list CG“, br. 44/12), čl. 47 st. 14, propisano je:

“Novčanom kaznom od 500 do 20.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice ako:

Ne dostavi Savjetu Agencije tražene informacije i podatke u roku od pet dana od dana dostavljanja zahtjeva.”

¹³ Rešenje Direkcije za inspekcijски nadzor, broj: 05/2-069/15-26612/3 od 13.6.2016. godine.

od 5 dana dostavio je informacije nakon 136 dana. Sličan je slučaj i sa Osnovnim sudom u Podgorici, koji je umjesto za 5 dana, informaciju dostavio posle 142 dana.

Agencija je 9. marta 2016, tražila od HRA da plati taksu na žalbu¹⁴ i HRA je to blagovremeno učinila.¹⁵

Dana 15. avgusta 2016, više od 7 mjeseci posle podnošenja žalbi, HRA je konačno primila odluke Agencije o žalbama koje je podnijela. Iako su žalbe usvojene, HRA je prvenstveno bila dužna da plati 269,5 eura takse za kopiranje odluka. Konačno, pristup odlukama Višeg suda odobren je nakon skoro osam mjeseci, odnosno 25. avgusta 2016. Time su zakonski rok produžili za 235 dana (umjesto posle 15 dana, informacije su dostavili nakon 250 dana). Pristup informacijama od Osnovnog suda se još uvijek očekuje.

¹⁴ Zahtjev za dostavljanje dokaza o uplati troškova na ime takse na izjavljenu žalbu od 9.3.2016. br. 07-33-1199-2/16

¹⁵ Dokaz o uplati troškova na ime takse na izjavljenu žalbu UPII 07-30-69/16 OD 16.3.2016. godine.