

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Član 1

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/12 i 30/17) u članu 1 stav 2 tač. 2 i 3 mijenjaju se i glase:

„2) informacije iz oblasti bezbjednosno obavještajnog sektora, za koje postoji obaveza čuvanja tajne, u skladu sa zakonom;

3) informacije koje su označene stepenom tajnosti čiji su vlasnici međunarodne organizacije ili druge države, kao i informacije organa vlasti, koje su označene stepenom tajnosti, a koje nastaju ili se razmenjuju u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama.“

Član 2

U članu 3a poslije stava 3 dodaje se novi stav koji glasi:

„Odredbе ovog zakona koje se odnose na pravo na pristup informacijama odnose se i na ponovnu upotrebu informacijama, osim ako drukčije nije određeno ovim zakonom ili je protivno smislu i svrsi ponovne upotrebe informacijama.“

Član 3

U članu 7 stav 2 mijenja se i glasi:

„Pristup informacijama može se ograničiti samo iz razloga i u postupku propisanih zakonom.“

Član 4

Poslije člana 7 dodaje se novi član koji glasi:

„Zabrana zlopotrebe prava na pristup informacijama

Član 7a

Organ vlasti neće omogućiti podnosiocu zahtjeva ostvarivanje prava na pristup informacijama ako podnosilac zahtjeva očigledno zloupotrebljava pravo na pristup informacijama podnošenjem nerazumnog zahtjeva, podnošenjem učestalih zahtjeva za istovrsnim ili već dobijenim informacijama od istog podnosioca zahtjeva, ako traži prevelik broj informacija kojima se onemogućava redovno funkcionisanje organ ili na drugi način zloupotrebljava pravo na pristup informacijama suprotno cilju i svrsi ovog zakona.

Član 5

U članu 9 stav tač. 1 i 2 mijenjaju se i glase:

„1) **organ vlasti** je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice koje vrši javno ovlašćenje a čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda ili upravlja javnim fondom, kao i fizičko lice i preduzetnik koji vrše javno ovlašćenje;

2) **informacija u smislu ovog zakona** je svaka informacija koju faktički posjeduje organ vlasti u obliku dokumenta, dijela dokumenta, podataka ili seta podataka, u bilo kojoj formi (pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj), koja je od javnog značaja a nastala je ili je vezana za rad, organizaciju i nadležnost organa vlasti;“

Član 6

Član 10 briše se.

Član 7

U članu 11 st. 2 i 5 mijenjaju se i glase:

„Vodič za pristup informacijama sadrži katalog vrsta dokumenata, uključujući i registre i evidencije ili informacije o registrima i evidencijama iz njihove nadležnosti, adresu za prijem elektronske pošte organa vlasti za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o odgovornim licima, troškovima pristupa informacijama, obrazac zahtjeva, informacije o načinu zaštite prava na pristup informacijama, podatke o ponovnoj upotrebi informacija i druge podatke koji su od značaja za ostvarivanje pristupa informacijama koje posjeduje organ vlasti.“

Organ vlasti dužan je da odredi lice zaduženo za obezbjeđivanje primjene ovog zakona u organu vlasti (službenik za informacije), kao i jedno ili više lica koje će ga zamjenjivati u slučaju njegovog odsustva. Službenik za informacije zadužen je za izradu i objavljivanje vodiča iz stava 2 ovog člana i proaktivno objavljivanje informacija iz člana 12 ovog zakona, rješavanje po zahtjevima za pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija, dostavu podataka u informacioni sistem iz člana 41 ovog zakona, pružanje pomoći podnosiocima i saradnju s nadležnim organima te obavljanje i drugih poslova u svrhu primjene ovog zakona.“

Član 8

U članu 12 stav 1 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi, u meniju, podmeniju ili rubrici:

- 1) vodič za pristup informacijama;
- 2) registre i evidencije ili informacije o registrima i evidencijama iz njihove nadležnosti;
- 3) programe i planove rada;
- 4) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;
- 5) nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje;
- 6) nacрте i predloge zakona i drugih propisa, kao i donijete tekstove zakona i drugih propisa;
- 7) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom;
- 8) spisak zaposlenih sa njihovim zvanjima;
- 9) spisak javnih funkcionera sa visinom zarade u vezi sa vršenjem javne funkcije;
- 10) zahtjev za slobodan pristup informacijama, rješenje kojim je odobren pristup i informacija kojoj je po zahtjevu pristup odobren.“

Član 9

Član 14 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, nakon izvršenog testa štetnosti u skladu sa članom 16 ovog zakona, a radi:

- 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 sprječavanje sukoba interesa,
 - sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;
- 2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, koja je označena stepenom tajnosti u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka;
- 3) sprovođenja istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:
 - sprječavanje izvršenja krivičnog djela,

- prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca,
 - sadržinu preduzetih radnji u prekrivičnom i krivičnom postupku,
 - dokaze prikupljene izviđajem i istragom,
 - mjere tajnog nadzora,
 - zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika,
 - efikasnost vođenja postupka;
- 4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:
- planiranja inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti,
 - konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta,
 - rad i odlučivanje kolegijalnih organa,
 - pokretanje i vođenja disciplinskog, sudskog i upravnog postupka,
 - međunarodne, odnosno diplomatske odnose;
- 5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije;
- 6) ako je informacija zaštićena pravom intelektualne svojine u skladu sa zakonom, osim ako je autor, odnosno vlasnik dao svoj pristanak;
- 7) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.
- 8) iz drugih razloga propisanih zakonom.“

Član 10

U članu 15 stav 2 poslije riječi: “Crne Gore” dodaju se riječi: “koja je označena stepenom tajnosti”
U članu 15 stav 4 poslije riječi “disciplinskog” dodaje se zarez i riječi: “sudskog i upravnog”.

Član 11

Član 16 mijenja se i glasi:

„Pristup informaciji ograničiće se u mjeri u kojoj je to proporcijalno cilju koji se štiti, ako se na osnovu brižljive ocjene svih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju utvrdi da bi objelodanjivanje informacije prouzrokovalo ozbiljne i izvjesne štetne posljedice po interese iz člana 14 ovog zakona, a koje su većeg značaja od javnog interesa za objelodanjivanjem informacije, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona“.

O zahtjevu za pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti rješava organ vlasti koji je odredio tajnost podataka.

Ako je zahtjev iz stava 2 ovog člana zaprimio drugi organ vlasti, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 3 dana ustupi zahtjev organu koji je podatak označio stepenom tajnosti i o tome obavijestiti podnosioca zahtjeva.

Test štetnosti ne vrši se za informacije iz člana 14 tačka 1 al. 1 i 2 ovog zakona.“

Član 12

U članu 19 stav 4 mijenja se i glasi:

“Organ vlasti dužan je da postupi i po zahtjevu koji nije podniet na obrascu iz člana 11 ovog zakona.”

Poslije stava 4 dodaje se novi stav koji glasi:

“Ne smatra se zahtjevom za pristup informacijama traženje uputstava, tumačenja, analiza, odgovora na pitanja i mišljenja u vezi primjene zakona, a koji od organa vlasti zahtijeva izrađivanje nove informacije.”

Član 13

U članu 20 stav 2 mijenja se i glasi:

“Ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili nerazumljiv da se po njemu ne može postupiti, organ vlasti dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana pozove podnosioca zahtjeva da, u

roku od osam dana od dana prijema poziva, otkloni nedostatke i uputi ga kako nedostatke da otkloni, te da će ukoliko to ne učini odbiti zahtjev rješenjem.”

U članu 20 stav 4 poslije riječi “odlaganja” dodaju se riječi: “najkasnije u roku od pet dana od dana dostavljanja zahtjeva”.

Član 14

U članu 21 stav 1 tačka 3 poslije riječi “kopije” dodaju se riječi: “ili skenirane”.

U stavu 2 poslije riječi “moguć” tačka se briše i dodaju se riječi: “ili je povezan sa neproporcionalnim troškovima.”

Član 15

Član 26 mijenja se i glasi:

„Ako je informacija koja se traži zahtjevom već proaktivno objavljena, organ vlasti obavijestice podnosioca u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva o tačnom mjestu na službenoj internet stranici ili portalu, na kojem je informacija objavljena.“

Član 16

Član 27 mijenja se i glasi:

“Organ vlasti rješava o zahtjevu za pristup informaciji po pravilima upravnog postupka, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno.

U postupku po zahtjevu iz stava 1 ovog člana, rješenje se donosi bez izjašnjavanja stranke o rezultatima ispitnog postupka.”

Član 17

Član 28 briše se.

Član 18

U članu 29 stav 1 tačka 1 mijenja se i glasi:

„ 1) pristup informaciji zahtjeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije, a naročito ako se zahtjevom traži upustvo, tumačenje, analiza, odgovori na pitanja i mišljenja u vezi primjene zakona (iz člana 19 stav 5);“

Poslije stava 3 dodaje se novi stav koji glasi:

„Organ vlasti odbiće zahtjev za pristup informaciji ili zahtjev za ponovnu upotrebu informacija ako:

- 1) se ne radi o informaciji u smislu ovoga zakona;
- 2) utvrdi da se radi o zloupotrebi prava iz člana 7a ovog zakona;
- 3) podnosilac zahtjeva ne otkloni nedostatke u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona;
- 4) organ ne posjeduje informaciju i nema saznanja gdje se nalazi.“

Član 19

U članu 30 stav 5 mijenja se i glasi:

„Kada odbija zahtjev za pristup informaciji iz razloga utvrđenih u članu 29 stav 1 tačka 2 i stav 4 ovoga zakona, organ vlasti donosi rješenje sa skraćenim obrazloženjem.“

Član 20

U članu 31 stav 1 poslije riječi „zahtjeva“ zarez se briše i dodaju se riječi: “bez odlaganja, a najkasnije”

Stav 3 mijenja se i glasi:

„Rok iz stava 1 ovog člana organ vlasti može produžiti za 15 dana, ako:
1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;
2) treba da sprovede test štetnosti u skladu sa članom 16 ovog zakona;
3) pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti;
4) organ vlasti mora da prikupi informacije od područnih jedinica (centar, carinarnica i dr.), odnosno organizacione jedinice u okviru područne jedinice (stanica, odjeljenje i dr.).“
U članu 31 stav 4 poslije riječi „zahtjevu“ tačka se briše i dodaju se riječi: “i navede razloge za produženje roka.”

Član 21

U članu 33 stav 1 mijenja se i glasi:
“U postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama ne plaćaju se administrativne i sudske takse.”
Poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:
“U upravnom postupku i upravnom sporu, u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne upotrebe informacija, svaka stranka snosi svoje troškove, bez obzira na uspjeh u postupku.”
Dosadašnji st. 3 do 6 postaju st. 4 do 7.

Član 22

Član 34 mijenja se i glasi:
„Protiv akta organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu Agenciji, preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu, u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja.
Žalba se može izjaviti i kada organ vlasti nije riješio zahtjev za pristup informaciji u roku propisanom zakonom (ćutanje uprave), u kojem slučaju se žalba neposredno izjavljuje Agenciji.
Izuzetno od stava 1 i 2 ovog člana, protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informaciji koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti ne može se izjaviti žalba, već se može tužbom pokrenuti upravni spor.
Upravni spor se može pokrenuti i ako organ koji je označio podatke stepenom tajnosti ne odluči o zahtjevu u zakonskom roku.“

Član 23

Član 35 briše se.

Član 24

Član 37 se mijenja i glasi:
„Prvostepeni organ vlasti dužan je da, u okviru ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje upravni postupak, sprovede sve radnje po žalbi.“

Član 25

Član 38 mijenja se i glasi:
„Agencija je dužna da po žalbi, u okviru ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje upravni postupak, donese rješenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 30 dana od dana prijema uredne žalbe.“

O žalbi na akt o zahtjevu za pristup informacijama rješava organ upravljanja Agencije (u daljem tekstu: Savjet Agencije).

Rješenje iz stava 1 ovog člana, Savjet Agencije dostavlja i organu vlasti, kao i drugom licu koje učini vjerovatnim svoj pravni interes u predmetu.

Prvostepeni organ je dužan da postupi po rješenju Savjetu Agencije u roku od 20 dana od dana dostavljanja rješenja.“

Član 26

Član 38a briše se.

Član 27

Član 40 mijenja se i glasi:

“Radi rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata po zahtjevima za pristup informacijama, 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.

Organ vlasti dužan je da, u roku od pet dana od dana dostavljanja zahtjeva, dostavi Savjetu Agencije tražene informacije i podatke.”

Član 28

Član 46 mijenja se i glasi:

“Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave, preko upravne inspekcije, osim inspeksijski nadzor iz člana 39 stav 1 tačka 4 ovog zakona.“

Član 29

U članu 47 u tačka 13 mijenja se i glasi: „kao prvostepeni organ, u okviru svojih ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje upravni postupak, ne sprovede sve radnje po žalbi (član 37);“

Poslije tačke 16 dodaje se nova tačka koja glasi:“ ako se utvrdi da je bio u posjedu tražene informacije (član 39).“

Član 30

Član 48 briše se.

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadržan je u odredbama člana 16 Ustava Crne Gore, kojima je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, pored ostalog, uređuju „način osnivanja, organizacija i nadležnost organa vlasti i postupak pred tim organima, ako je to neophodno za njihovo funkcionisanje“ i „druga pitanja od interesa za Crnu Goru“.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, („Sl.list CG“, br. 44/12 i 30/17), (u daljem tekstu: ZoSPI) su na cjelovit način uređena pitanja od značaja za način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Međutim, ostvarivanje i zaštita prava na pristup informacijama suočena je sa određenim izazovima koji negativno utiču na efikasnost rada organa, na ostvarivanje prava, a samim tim i na transparentnost rada organa.

Strategijom reforme javne uprave za period 2016 do 2020. godine, u oblasti slobodnog pristupa informacijama prepoznati su određeni problemi, pa su s tim u vezi u cilju prevazilaženja identifikovanih problema, Akcionim planom 2018-2020 za sprovođenje Strategije, a u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, planirane su određene aktivnosti radi unaprjeđenja stanja u ovoj oblasti, među kojima je i bila priprema Analize normativnog okvira u oblasti slobodnog pristupa informacijama, koju je Vlada Crne Gore usvojila u aprilu 2019. godine i izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koje su programom rada Vlade Crne Gore za 2019. godinu, predviđene za IV kvartal 2019. godine.

Navedena Analiza dala je određene smjernice za regulativna i implementacijska poboljšanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a koje se odnose na: osnaživanje obaveze proaktivnog objavljivanja informacija, područja primjene zakona, donošenje smjernica za sprovođenje testa štetnosti, potrebu za preispitivanjem odredbi o nadzoru i rokova propisanih ZoSPI, potrebu za uvođenjem instituta zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, definisanja i preciziranja pojedinih pojmova propisanih zakonom, te potrebu za postojanjem pojedinih odredbi zakona.

Nejasnoće i kolizije u pojedinim odredbama ZoSPI, nedovoljna uređenost pojedinih instituta, neusklađenost s drugim propisima, materijalnim i procesnim, takođe su bili opredjeljujući da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Imajući u vidu prednje navedeno, očekuje se da predložene izmjene i dopune u oblasti slobodnog pristupa informacijama doprinesu što djelotvornijem ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, te stvaranju neohodnih mehanizama, kako bi sve ono što su identifikovani problemi u primjeni ovoga zakona, bili prevaziđeni. Na taj nači stvoriće se i neophodni uslovi da se pravo na slobodan pristup informacijama ostvaruje još kvalitetnije i efikasnije, koji će doprinijeti i bržem razvoju demokratije i demokratskog sistema.

Tokom pripreme predloženih izmjena i dopuna, obezbijeđena je i međunarodna ekspertaska podrška, obezbijeđena od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, na koji način je obazbijeđeno da crnogorski zakonodavni okvir u oblasti slobodnog pristupa informacijama bude usaglašen sa međunarodnim i evropskim standardima, kroz postupak razmatranja uporednih rješenja i primjera dobrih praksi kako bi se u najvećoj mjeri afirmisali princip transparentnosti rada organa vlasti i princip prava javnosti da zna, odnosno da dobro i pravovremeno bude informisana o pitanjima o kojima treba da se opredjeljuje ili donosi odluke.

Izmjenom postojećeg zakonodavnog okvira stvorio se uslovi da se pravo na slobodan pristup informacijama ostvaruje u svijetlu savremenog modela sistema, koji počiva na premisi da građani ostvaruju svoje interese u odnosima saradnje, međusobno i sa organima vlasti, koji organi nastupaju kao „otvoreni sistem“ – u komunikaciji sa svojim građanima.

III USAGLAŠENOST SA PRAVOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Crna Gora je među prvim potpisnicama Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima (CETS No. 2015) (18.6.2009.) koju je i ratifikovala 23.1.2012. godine. Iako Konvencija, ključni međunarodni dokument o pravu na pristup informacijama, još nije stupila na snagu (ima 9 od potrebnih 10 ratifikacija), standardi utvrđeni tom Konvencijom smatraju se opšte prihvaćenim međunarodnim standardima, te je odredbe važećeg ZoSPI, a koje se odnose na izuzimanje određenih vrsta informacija od primjene ZoSPI, ograničenje pristupa informacijama, kao i smanjenje troškova postupka, bilo potrebno usaglasiti sa istom.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 predlaže se izmjena predmeta Zakona radi izdvajanja podataka označenih stepenom tajnosti u smislu prenošenja u kategoriju ograničenja iz člana 14 ZoSPI, dok bi se informacije iz bezbjednosno-obavještajnog sektora za koje postoji obaveza čuvanja tajnosti i dalje ostale izuzete iz primjene Zakona. Takvo rješenje prisutno je i u drugim evropskim državama, najčešće u smislu potpunog izdvajanja organizacija iz bezbjednosno-obavještajnog sektora iz primjene zakona (npr. Njemačka, UK), posebno iz razloga jer je zaštita bezbjednosnih informacija predviđena je Ustavom CG, kao i Konvencijom Savjeta Evrope. Takođe, vrši terminološko usklađivanje sa Zakonom o tajnosti podataka, s obzirom da isti ne poznaje termin „klasifikovanih“ informacija, već termin „informacija označenih stepenom tajnosti“.

Članom 2 predlaže se dodavanje novog stava u članu 3a ZoSPI, a radi povećanja preciznosti zakonskih normi, uklanjanja nedoumica i povećanja efikasnosti u primjeni. Naime, u primjeni ZoSPI na pitanje ponovne upotrebe informacija odnose se sve odredbe koje nijesu posebno isključene posebnim propisivanjem koje se odnosi na pristup informacijama i koje po svojoj prirodi nijesu suprotne svrsi i logici ponovne upotrebe. Opštom formulacijom izbjegava se numerisanje članova (član 38 ZoSPI), te se osigurava puna primjena zakona.

Članom 3 predlaže se izmjena člana 7 stav 2, na način da se pristup informaciji može ograničiti samo iz razloga i u postupku propisanim ovim zakonom, a radi preciziranja norme i efikasnosti u primjeni. Važeća definicija „radi zaštite interesa“ precizira se kroz ograničavanje na „razloge i u postupku“, čime se sužava prostor ograničavanju prava na pristup informacijama.

Članom 4 predlaže se uvođenje novog instituta zabrane zloupotrebe prava na pristup informacijama, na način da organ vlasti neće omogućiti podnosiocu ostvarivanje prava na pristup informacijama ako podnosilac očigledno zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, podnošenjem nerazumnog zahtjeva, podnošenjem učestalih zahtjeva za istovrsnim ili već dobijenim informacijama od istog podnosioca zahtjeva, ako se traži prevelik broj informacija kojima se onemogućava redovno funkcionisanje organa ili se na drugi način zloupotrebljava pravo na pristup informacijama suprotno cilju i svrsi ovog zakona. U osnovi, odredba o sprječavanju zloupotrebe prava može se naći u većini drugih zakona, te EU propisima. S tim u vezi, organ vlasti bio bi dužan da spriječi svaku zloupotrebu prava na pristup informacijama, na koji način bi mogao da spriječi korišćenje kako procesnog, tako i materijalnog prava u svrhe koja je protivna njihovoj pravnoj i društvenoj funkciji i na taj način spriječi ostvarivanje nedopuštenih ciljeva od strane korisnika Zakona.

Članom 5 predlaže se preciznije definisanje izraza organa vlasti i informacije u smislu zakona, u cilju efikasnosti u primjeni, kao i rješavanja trenutne prenormiranosti definicije informacije u članu 9 i članu 10 ZoSPI. Navedenom izmjenom jasno bi se istaklo kako su predmet ostvarivanja prava na informaciju, informacije koje organ faktički posjeduje u obliku dokumenta, dijela dokumenta, podatka ili seta podataka,

u bilo kojoj formi uključujući i kopije, a koja je od javnog značaja, a koja je nastala ili je vezana za rad, organizaciju i nadležnost organa vlasti. U odnosu na postojeće rješenje „bez obzira na osnov i način sticanja“, precizira se da informacija mora da bude u vezi sa radom, organizacijom i nadležnostima organa vlasti, čime se isključuju traženja informacija koja nemaju veze s radom i organizacijom organa, odnosno koje spadaju u domen bespredmetnih traženja. Takođe, način sticanja ne može da bude razlog za ograničenje, s obzirom na prethodno definisanje izvora (sopstvena, dostavljena od drugog organa ili trećeg lica), te činjenicu da se radi o „svakoj“ informaciji koju organ „posjeduje“, što ujedno implicira da je način sticanja irelevantan.

Značenje izraza pojma organa vlasti se precizira, imajući u vidu probleme koji su se pojavili u praksi, u smislu obveznika primjene zakona.

Članom 6 predlaže se brisanje člana 10 ZoSPI, jer se izmjenom člana 9 stav 1 tačka 1 predlaže sveobuhvatna definicija informacije, koja uključuje i elemente iz važećeg člana 10 stav 1 u pogledu forme ili karaktera informacije („svaka informacija“). Član 10 stav 2 ZoSPI sadržan je u odredbi važećeg člana 3 (bez obzira na svrhu) i predložene izmjene člana 9 stav 1 tačka 2.

Članom 7 predlaže se izmjena sadržine vodiča za pristup informacijama, kao i određivanje lica zaduženog za obezbjeđivanje primjene zakona u organu vlasti (službenik za informacije). Naime, posebnim utvrđivanjem obaveza odgovornog lica dovodi se do jačanja njegove uloge i kruga obaveza koje ima prema Zakonu, jer trenutna obaveza mu je jedino da rješava zahtjeve (čime ostale obaveze ne smatra svojim). Kao posljedica, poboljšao bi se sistem proaktivnog objavljivanja informacija i smanjila potreba za podnošenjem zahtjeva i ćutanje uprave, a takođe i efikasnost inspekcijaskog nadzora u odnosu na proaktivno objavljivanje informacija.

Članom 8 predlažu se određene izmjene kada je riječ o proaktivnom pristupu informacijama, imajući u vidu značaj samog ovog instituta, kao i u cilju preciziranja norme i efikasnosti u primjeni.

Članom 9 predlažu se određene izmjene kada je riječ o ograničenju pristupa informacijama. Naime, odredba o ograničenjima treba da bude u skladu sa Ustavom CG te međunarodnim dokumentima, uključujući Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima. Potrebno je imati na umu da razlozi ograničenja ne znače automatski da će pristup informaciji biti uskraćen, već samo predstavljaju osnovu za isključenje koju je potrebno podvrgnuti testu štetnosti, na način da budu ispunjeni uslovi iz člana predloženog člana 11 (član 16 ZoSPI). Predloženim izmjenama član 14 ZoSPI mijenja se na način da osigura jasnoću i preciznost norme zahtijevajući od organa vlasti da ograničenja pristupu informacijama podvrgne testu štetnosti, obzirom da u praksi organi često posmatraju ovu odredbu izdvojeno od člana 16 i 17 ZoSPI, u smislu da kada utvrde postojanje informacije koje potpada pod ograničenje iz člana 14 odbijaju zahtjev, bez sprovođenja testa štetnosti. Dalje, precizira se da tajni podaci moraju da budu označeni stepenom tajnosti, što podrazumijeva da ispunjavaju formalni element da bi se smatrali podacima koji su podložni ograničenju, odnosno da organ ne može informaciju koja nije označena stepenom tajnosti podvrgnuti ograničenju. Na taj način onemogućuju se organi vlasti da ad hoc ograničavaju pristup informacijama. Takođe, predlažu se izmjene da se pored disciplinskog postupka, štiti integritet i drugih postupaka, posebno sudskih i upravnih, kao i zaštita podataka koji se odnose na međunarodne, odnosno diplomatske odnose, te definiše pravo intelektualne svojine, kao osnov za zaštitu i daje osnov za moguće ograničenje i u slučaju drugih razloga kojima su zajemčena određena prava a koja su propisana zakonom.

Članom 10 vrši se terminološko usklađivanje sa izmjenama predloženim u članu 9.

Članom 11 predlažu se izmjene u odnosu na sprovođenje testa štetnosti, kako bi se odredba o sprovođenju testa štetnosti učinila preciznijom i efikasnijom u primjeni, s obzirom da upravo od sprovođenja testa štetnosti zavisi ishod postupka ostvarivanja prava na pristup informacijama, transparentnost organa, zaštita legitimnih interesa, i konačno efikasnost sistema slobodnog pristupa informacijama, te povjerenja građana u institucije, odnosno organe vlasti. Takođe, vrši se usklađivanje sa Zakonom o tajnosti podataka, te se utvrđuje da o zahtjevu koji se odnosi na tajne podatke odlučuje organ koji je označio podatke stepenom tajnosti, kao i da svaki drugi organ koji primi takav zahtjev mora isti u kratkom roku dostaviti organu koji je podatak označio stepenom tajnosti, kao i obaveza obavještanja podnosioca zahtjeva.

Članom 12 predlažu se izmjene na način koji će osigurati da podnosioci zahtjev mogu podnijeti na bilo koji način i u bilo kojoj formi, dok isti ispunjava uslov u pogledu sadržine iz člana 19 stav 1 ZoSPI. Na ovaj način sprječava se eventualno odbijanje zahtjeva od strane organa jer nije podnesen na obrascu, i time se osigurava ostvarivanje prava korisnika sa što manje formalnosti. Dalje, predlaže se precizno određivanje šta se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, imajući u vidu probleme koji su se pojavili u praksi,

te da ovo pitanje nije bilo regulisano, bez obzira na definisanje izraza informacije, a što nepotrebno dovodi do angažovanja svih upravnih i sudskih instanci.

Članom 13 predlažu se izmjene na način da se jasnije propiše postupanje organa vlasti kada zaprimi nepotpun ili nerazumljiv zahtjev i precizno odrede rokovi i posljedice, čime se doprinosi efikasnosti primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Članom 14 predlažu se dopune na način da se preciziraju mogućnosti pristupa informaciji (koja može biti i skenirana), te se daje mogućnost da organ vlasti odabere jednostavniji način ako su troškovi pripreme informacije povezani s neproporcionalnim troškovima, na koji način će se doprinijeti efikasnosti primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i ostvarivanju prava stranaka.

Članom 15 predlaže se izmjena na način da se odredba člana 26 ZoSPI učini preciznijom, te se organ vlasti više ne obavezuje, da o informaciji koja je proaktivno objavljena, podnosioca zahtjeva obavještava isključivo u pisanoj formi, već se obavezuje da u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva obavijesti podnosioca o tačnom mjestu gdje se informacija nalazi na službenoj stranici ili portalu, a u zavisnosti od toga kako je podnosilac postavio zahtjev, odnosno koje su njegove mogućnosti.

Članom 16 predlaže se izmjena člana 27 ZoSPI, radi usklađivanja sa važećim Zakonom o upravnom postupku, te se omogućuje donošenje rješenja bez izjašnjavanja stranke o rezultatima ispitnog postupka (usmene rasprave), a u svrhu ubrzanja i efikasnosti postupanja u skladu sa zakonskim rokovima. To ne sprečava podnosioca da u svom zahtjevu ili naknadno navedu okolnosti koje mogu da budu od važnosti za donošenje rješenja (npr. obrazloženje javnog interesa za objelodanjivanjem informacije).

Članom 17 predlaže se brisanje člana 28 ZoSPI, radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku koji ne predviđa institut odbacivanja zahtjeva, već samo odbijanja.

Članom 18 izmjena člana 29 ZoSPI i predlaže se da organ vlasti može odbiti zahtjev za pristup informaciji, imajući u vidu da se predložilo definisanje šta se ne smatra zahtjevom za pristup informaciji. Ovo iz razloga jer su se u praksi identifikovali određeni nedostaci, neophodno je bilo proširiti pravne osnove za odbijanje zahtjeva od strane organa vlasti, naročito kad su u pitanju objektivne nemogućnosti za postupanje po zahtjevu – ako se ne radi o informaciji u smislu ovoga zakona, ako utvrdi da se radi o zloupotrebi prava, ako podnosilac zahtjeva ne otkloni nedostatke iz zahtjeva (ako je on nepotpun ili nerazumljiv) i ako organ ne posjeduje informaciju i nema saznanja gdje se nalazi.

Članom 19 predlaže se da, s obzirom da organ vlasti u navedenim slučajevima ne ulazi u meritum, već ispituje pretpostavke za odlučivanje o zahtjevu (situacije koje su pravno i činjenično jednostavnije), a radi ekonomičnosti i efikasnosti u odlučivanju, kao i otvaranja mogućnosti za zaštitu prava, ne traži se od organa vlasti da izrađuje detaljno obrazloženje, već da izradi skraćeno obrazloženje u skladu sa članom 23 Zakona o upravnom postupku.

Članom 20 predlažu se izmjene člana 31 ZoSPI na način da je organ dužan da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnoj upotrebi informacija odluči bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema urednog zahtjeva. Na ovaj način, a imajući u vidu duh i smisao prava na pristup informacijama, omogućava se efikasnije ostvarivanje ovoga prava, jer ovaj postupak treba da se vodi bez suvišnih formalizama i bez odugovlačenja. Rok od 8 dana iz člana 31 stav 3 ZoSPI, produžava se na 15 dana, kada organ nije u objektivnoj mogućnosti da okonča postupak i donese rješenje u roku od 15 dana. Obično su to situacije kada je riječ o složenim zahtjevima, pa je s tim u vezi u odnosu na već predviđene razloge za produžavanje roka, predlaže se produžavanje roka u još jednom slučaju i to, ako organ vlasti mora da prikupi informacije od područnih jedinica (centar, carinarnica i dr.), odnosno organizacione jedinice u okviru područne jedinice (stanica, odjeljenje i dr.), pri čemu je organ vlasti u obavezi da navede razloge za riduženje roka.

Članom 21 predlažu se izmjene koje predstavljaju opšteprihvaćeni standard (Access Info; Article 19; Konvencija VE) da pravo na pristup informacijama treba da bude povezano sa što nižim troškovima ili da bude bez troškova, kako ostvarivanje prava građana ne bi bilo otežano ili onemogućeno, odnosno kako se postupak ne bi dodatno nepotrebno formalizovao. Smatra se da pravo na pristup informaciji treba da bude uređeno na način koji je jednostavan i besplatan za sve korisnike, kao i da troškovi ne smiju opterećivati ostvarivanje prava korisnika ili biti u koliziji sa javnim interesom. Na ovaj način, a u skladu sa međunarodnim standardima i komparativnim primjerima se uklanjaju barijere za ostvarivanje prava na pristup informacijama u smislu taksenih troškova za podnosioca zahtjeva u prvostepenom i žalbenom postupku. U tom smislu, predlaže se da se u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama ne plaćaju administrativne i sudske takse. Prema važećim propisima o upravnim i sudskim taksama od plaćanja taksi izuzete su određene kategorije lica, čime su se i podnosioci doveli u neravnopravan položaj, ali i izigravala svrha propisa jer su podnosioci koji su obavezni da plate taksu istu mogli izbjeći

tako da u njihovo ime zahtjev (na koji se ne plaća taksa), pa onda i žalbu odnosno tužbu (na koje se plaća taksa) podnese lice koje je oslobođeno (NVO, socijalno ugroženi i sl.).

Dalje, predlaže se da u upravnom postupku i upravnom sporu, u postupku ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne upotrebe informacija, svaka stranka snosi svoje troškove, bez obzira na ishod postupka, kako bi se osiguralo da podnosilac žalbe ne bude u opasnosti da nadoknađuje troškove npr. advokatskog zastupanja javnih preduzeća u žalbenom postupku, i time se odvrti od zaštite svojih prava.

Članom 22 predlaže se izmjena na način da se preciziraju rokovi i kome se podnosi žalba u odnosu na zahtjev odnosno ćutanje organa vlasti, kao i poseban slučaj kada se traže podaci označeni stepenom tajnosti. Ovakva odredba ide u prilog korisnika prava jer ga jasno upućuje kada i kome podnosi žalbu, te osigurava najveću moguću brzinu odlučivanja sprječavanjem nepotrebnog odugovlačenja postupka.

Članom 23 briše se član 35 ZoSPI, radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku.

Članom 24 vrše se izmjene člana 37 ZoSPI, takođe radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku.

Članom 25 predlaže se izmjena člana 38 ZoSPI, na način da se preciziraju rokovi za odlučivanje, organ nadležan za odlučivanje po žalbi, dostavljanje rješenja kao i rokovi za izvršenje. Rokovi su predloženi imajući u vidu uporednu praksu i Zakon o upravnom postupku, te se žalba ispituje najmanje 30 dana. Takođe, kako bi se povećala efikasnost i brzina ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, predlaže se propisivanje roka za izvršenje rješenja kako bi stranka bila svjesna svojih prava i ispunjavanja uslova za određene radnje.

Članom 26 briše se član 38a ZoSPI, na koji način se vrši usklađivanje predloženom izmjenom u članu 3a, a kojim je definisano da se odredbe koje se odnose na pravo na pristup informacijama, odnose i na ponovnu upotrebu informacija.

Članom 27 predlažu se izmjene koje se odnose na ovlašćenja Savjeta Agencije u postuku rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata.

Članom 28 predlaže se izmjene u odnosu na pitanje nadzora. Prema važećim propisima postoji dualni sistem inspekcijskog nadzora prema kojem Agencija sprovodi nadzor proaktivnog objavljivanja, objavljivanja vodiča i dostavljanja u informacioni sistem, dok Ministarstvo javne uprave, na zahtjev Savjeta Agencije, preko inspekcije za kontrolu kancelarijskog poslovanja (upravne inspekcije) treba da utvrdi (u roku od 5 dana) da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju, što osim što nije funkcionalno i dovodi do usporavanja postupka, dovodi u pitanje blagovremenost samog postupanja i odlučivanja po žalbi i uzrokuje iniciranje drugih postupaka zbog nemogućnosti odlučivanja u zakonom propisanom roku, ni Savjeta Agencije, ni nadležne inspekcije.

Zato se predlaže da nadzor nad sprovođenjem zakona vrši Ministarstvo javne uprave preko upravne inspekcije, dok bi Agencija kao i do sada vršila inspekcijski nadzor iz člana 39 stav 1 tačka 4 zakona u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama i ponovne upotrebe informacija.

Članom 29 vrši se usklađivanje prekršajnih odredi za pravno lice, u odnosu na predložene izmjene.

Članom 30 predlaže se brisanje člana 48 ZoSPI kojim su propisani prekršaji za nadzorni organ – Agenciju za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Prekršaji za nadzorni organ nepoznati su u uporednim rješenjima, te su neprihvatljivi sa aspekta nezavisnosti, kao i činjenice da nadzorni organ prolazi sistem neposredne kontrole povodom upravnog spora, odnosno podnosi izvještaj Skupštini Crne Gore pri čemu se provodi političko-demokratska kontrola. Nadzorni organ podliježe i drugim vidovima kontrole (finansijska, upravna), ali najvažnije kontroli od strane javnosti. Osim toga, dva propisana slučaja koji za sobom povlače prekršajnu odgovornost predstavljaju slučaj ćutanja uprave koji se tretira povodom upravnog spora, odnosno slučaj nepodnošenja izvještaja koji za sobom povlači odgovornost rukovodstva i odgovarajuće posljedice (razrješenje). Ujedno predlaganjem izmještanja inspekcijskog nadzora u nadležnost Agencije nema organa koji bi pokrenuo prekršajni postupak.

V FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva.