

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 briše se.

Član 2

U članu 9 stav 1 u tački 2 poslije riječi: „od trećeg lica” dodaje se zarez i riječi: „uključujući i službenu komunikaciju”.

U stavu 1 poslije tačke 12 dodaje se nova tačka, koja glasi:

„13) test štetnosti i javnog interesa je akt ili dio akta koji sadrži pregled razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje pristupa, procjenu odnosa tih razloga i jasan zaključak o tome koji interes je prevagnuo i zbog čega.”

Član 3

U članu 10 u stavu 1 umjesto tačke stavlja se zarez i dodaju riječi:

„nezavisno od načina na koji je prikazana (napisan, nacrtan, štampan, snimljen, magnetni, optički, elektronski ili neki drugi zapis), uključujući i e-mail komunikaciju i komunikaciju bilo kojom platformom koja se vrši sa službenih mobilnih ili drugih uređaja.”

ALTERNATIVA: Mijenja se član 10 stav 1 tako da glasi: „Informacija je svaki podatak koji posjeduje organ vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosijea, registra ili u bilo kom drugom obliku, nezavisno od načina na koji je prikazana (napisan, nacrtan, štampan, snimljen, magnetni, optički, elektronski ili neki drugi zapis), uključujući i e-mail komunikaciju i komunikaciju bilo kojom platformom koja se vrši sa službenih mobilnih ili drugih uređaja.”

Član 4

Član 12 mijenja se, i glasi:

„Organ vlasti dužan je da na svojoj internet stranici objavi sljedeće informacije:

- 1) vodič za pristup informacijama;
- 2) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada;
- 3) pravilnik o unutrašnjoj sistematizaciji i organogram;
- 4) spisak članova upravljačkih organa i menadžmenta, javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada, dodijeljenih kredita, školarina i drugih primanja i naknada;
- 5) spisak državnih službenika i namještenika, sa njihovim službeničkim i namješteničkim zvanjima;
- 6) informacije o javnim uslugama koje organ vlasti pruža sa vidljivim i lako dostupnim vodičima i linkovima za elektronsko ostvarivanje usluga;
- 7) javne registre i javne evidencije;
- 8) programe i planove rada, uključujući najave sjednica, vrijeme i mjesto njihovog održavanja, dnevni red i mogućnosti uvida u njihov rad, spisak zakona, strateških i drugih akata iz njihovog djelokruga na kojima su planirane aktivnosti;
- 9) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;
- 10) nacрте, predloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje;

- 11) nacрте i predloge zakona i drugih propisa, izvještaje sa javnih rasprava, kao i mišljenja eksperata na te propise;
- 12) informacije o formiranim radnim grupama, komisijama, njihovim zadacima, njihovim članovima i rokovima za završetak rada;
- 13) dnevni red, uključujući navođenje tačaka dnevnog reda čiji je materijal pod oznakom tajnosti, razmatrana dokumenta i zapisnici sa sjednica Vlade i drugih tijela u čijem radu učestvuju javni funkcioneri, sa svih kolegijalnih tijela i radnih grupa koje organ formira;
- 14) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom, a posebno
 - svakog 1. i 15. dana u mjesecu podatke o svim приходима i to u obliku pojedinačnih transakcija, uključujući najmanje datum transakcije, iznos, naziv uplatioca, svrhu uplate i to u mašinski čitljivom i otvorenom formatu;
 - svakog 1. i 15. dana u mjesecu podatke o svim rashodima i to u obliku pojedinačnih transakcija, uključujući najmanje datum transakcije, iznos, naziv dobavljača/primaoca, svrhu isplate, kao i izvor sredstava, organizacionu jedinicu, konto i budžetsku liniju, i to u mašinski čitljivom i otvorenom formatu;

ALTERNATIVA ZA ALINEJU 2:

- svakog 1. i 15. dana u mjesecu podatke o svim rashodima i to u obliku pojedinačnih transakcija, uključujući najmanje datum transakcije, iznos, naziv dobavljača/primaoca, svrhu isplate, kao i izvor sredstava, organizacionu jedinicu, konto i budžetsku liniju, i to u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, kao i akta na osnovu kojih se vrši isplata - ugovore, fakture, naloge, rješenja i dr. akta;
 - sva akta vezana za postupak javnih nabavki, a posebno ugovore o javnim nabavkama i njihove anekse, izvještaje o izvršenju nabavki, kao i izvještaje o sprovedenim nabavkama i zaključenim ugovorima/računima za jednostavne nabavke, za prethodnu godinu;
 - odluke, ugovore i izvještaje o dodjeli subvencija, bespovratnih sredstava, kredita, sponzorstava i donacija;
- 15) rješenja i druge pojedinačne akte koji su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica;
 - 16) informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren.

Organ vlasti dužan je da informacije iz stava 1 ovog člana objavi u roku od 15 dana od dana njihovog sačinjavanja ili donošenja, odnosno usvajanja, osim informacija iz tačke 14 koje se objavljuju za prethodnih 15 dana.

Organ državne uprave nadležan za poslove finansija bliže uređuje način i obrazac za objavljivanje informacija iz stava 1 tačka 14 al. 1 i 2.“

Član 5

U članu 12a dodaje se novi stav, koji glasi:

„Organ vlasti je dužan da informacije iz člana 12 stav 1 objavi u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, kao i sve informacije koje posjeduje u elektronskoj formi“.

Dosadašnji st. 1,2, 3, 4 i 5 postaju st. 2,3,4,5 i 6.

Član 6

Poslije člana 12a dodaje se novi član, koji glasi:

„Budžetski prihodi i rashodi

Član 12b

Organ državne uprave nadležan za poslove finansija, odnosno nadležni organ lokalne samouprave, dužan je da svakog 1. i 15. dana u mjesecu na svojoj internet stranici objavi podatke o:

- svim prihodima iz državnog, odnosno lokalnog trezora, i to u obliku pojedinačnih transakcija uključujući najmanje datum transakcije, iznos, naziv uplatioca, svrhu uplate i to u mašinski čitljivom i otvorenom formatu;
- svim rashodima iz državnog, odnosno lokalnog trezora, i to u obliku pojedinačnih transakcija, uključujući najmanje datum transakcije, iznos, naziv dobavljača/primaoca, svrhu isplate, kao i izvor sredstava, organizacionu jedinicu, konto i budžetsku liniju, i to u mašinski čitljivom i otvorenom formatu.

Vlada Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada) bliže uređuje način i obrasce objavljivanja informacija iz ovog člana“.

Član 7

U članu 14 stav 1 tačka 1 u alineji 1 riječi: „koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa“ zamjenjuju se riječima: „i povezanih lica, u smislu zakona kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa, bez obzira da li žive u istom domaćinstvu“;

U tački 3 riječ „prevencije“ i alineja 7 briše se.

Tač. 4 i 6 brišu se.

Dosadašnja tačka 5 postaje tačka 4.

ALTERNATIVA: Tačke 4, 5 i 6 brišu se. NAPOMENA: Ako se usvoji ovaj predlog, brisati i stav 5 u članu 15.

Član 8

U članu 15 stav 4 briše se.

Dosadašnji stav 5 postaje stav 4.

Član 9

U članu 16 st. 1 i 2 brišu se i dodaju tri nova stava, koji glase:

„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.

Test štetnosti mora biti dio obrazloženja rješenja kojim se odlučuje o zahtjevu za pristup informaciji.

Pri odbijanju pristupa organ vlasti mora obrazložiti na koji način bi pristup traženoj informaciji mogao ozbiljno štetno uticati na interes koji je zaštićen članom 14 ovog zakona, navesti rok trajanja ograničenja pristupa informaciji i ocjenu preovlađujućeg javnog interesa iz člana 17.“

Dosadašnji st. 3 i 4 postaju st. 4 i 5.

Stav 5 briše se.

Član 10

U članu 17 u stavu 1 riječi: „osnovano ukazuju“ zamjenjuju se riječima: „mogu ukazati“.

Poslije stava 1 dodaje se novi stav, koji glasi:

„Pored razloga iz stava 1 ovog člana preovlađujući javni interes postoji u odnosu na:

- 1) informaciju koja se odnosi na pitanje jednakosti građana pred zakonom i u postupku koji organ vlasti sprovodi kad odlučuje o njihovim pravima i interesima;
- 2) informaciju kojom se omogućava javnosti da učestvuje u javnoj raspravi, utiče na kreiranje javnih politika i donošenje odluka, uključujući i informaciju čija je izrada u toku i koja nema formu konačnog službenog dokumenta ili predloga rješenja nekog predmeta;
- 3) informaciju koja obezbjeđuje transparentnost i zakonitost rada organa vlasti;
- 4) informaciju koja se odnosi na odgovornost za djelovanje javnog funkcionera;
- 5) informaciju koje se odnosi na velike projekte od posebnog značaja za državu i građane, kao što su veliki infrastrukturni, energetske i drugi objekti, a posebno ukoliko se grade u zaštićenim oblastima.“

Dosadašnji stav 2 postaje stav 3.

Član 11

U članu 20 stav 2 poslije riječi: „dužan je da“ dodaju se riječi: „odmah, ili najkasnije u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva“.

Član 12

U članu 21 stav 1 tačka 2 mijenja se i glasi:

„prepisivanjem, skeniranjem ili fotografisanjem informacije od strane podnosioca zahtjeva u prostorijama organa vlasti, ili na drugi prikladan način;“.

Stav 2 mijenja se i glasi: „Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji na način iz stava 1 ovog člana za koji se podnosilac zahtjeva opredijelio.“

Poslije stava 3 dodaju se tri nova stava, koji glase:

„Ako zahtijevani način pristupa tehnički nije moguć, organ vlasti će u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva pozvati podnosioca zahtjeva da se opredijeli za drugi način pristupa informaciji.

Ako se pristup informaciji ostvaruje u prostoriji organa vlasti, organ vlasti određuje rok i termine u kojim se pristup može ostvariti.

U slučaju iz stava 5 organ vlasti sačinjava službenu zabilješku o tome kojoj evidenciji i kojim aktima je omogućen pristup.“

Član 13

U članu 25 u stavu 1 prije tačke dodaje se zarez i riječi: „bez obzira da li je taj organ sačinio informaciju“.
Stav 2 briše se.

Član 14

Član 28 briše se.

Član 15

U članu 29 stav 1 u tački 2 riječi: „šest mjeseci“ zamjenjuju se riječima: „90 dana“.

U stavu 1 poslije tačke 3 dodaju se dvije nove tačke, koje glase:

„4) nije u posjedu tražene informacije;

5) podnosilac zahtjeva ne postupi u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona“.

U stavu 2 tačka 1 riječi: „ili izdvajanja dijela informacije“ brišu se.

Tač. 4, 5 i 10 brišu se.

Dosadašnje tač. 6, 7, 8 i 9 postaju tač. 4, 5, 6 i 7.

Član 16

U članu 31 stav 3 tačka 2 briše se.

Član 17

U članu 33 poslije stava 6 dodaje se novi stav, koji glasi:

„Podnosilac zahtjeva ne snosi troškove za pristup informaciji iz člana 12 stav 1 i 12b stav 1, koje organ vlasti nije objavio.“

Član 18

U članu 38 u stavu 1 riječi: „15 dana“ zamjenjuju se riječima: „30 dana“.

Poslije stava 2 dodaje se novi stav, koji glasi:

Savjet Agencije dužan je da meritorno odluči po žalbi.

Član 19

Poslije člana 38a dodaje se novi član, koji glasi:

„Član 38b

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

Član 20

U članu 39 stav 1 tačka 4 mijenja se i glasi:

„vrši inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona i nadzor nad izvršenjem konačnih rješenja po zahtjevima za slobodan pristup informaciji“.

Tačka 5 mijenja se i glasi:

„izdaje prekršajni nalog i podnosi zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba ovog zakona“.

U tački 5b poslije riječi: „informacija“ dodaju se riječi: „i oslobađanje od troškova postupka u skladu sa članom 33 ovog zakona“.

Član 21

Član 40 stav 1 mijenja se i glasi:

„Radi rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata po zahtjevima za pristup informaciji, Savjet Agencije ima pravo da:

- 1) zahtjeva 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;
- 2) izvrši kontrolu kancelarijskog poslovanja i utvrdi da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju.“

Član 22

U članu 44 stav 2 riječ „pravo“ zamjenjuje se riječju „obavezu“.

Član 23

Poslije člana 45 dodaju se tri nova člana, koji glase:

„Izvršenje rješenja

Član 45a

Rješenje se izvršava dostavljanjem informacije kojoj je pristup dozvoljen, na način i u roku koji je određen rješenjem o zahtjevu za pristup informaciji.

Upravno izvršenje konačnog rješenja sprovodi prvostepeni organ koji je donio rješenje, odnosno organ na koje se odnosi rješenje Agencije.

Rješenje o izvršenju

Član 45b

Prvostepeni organ po predlogu tražioca izvršenja, u roku od tri dana, donosi rješenje o izvršenju u kojem navodi kad je rješenje koje se izvršava postalo izvršno, vrijeme, mjesto i način izvršenja.

Nepostupanje po predlogu za izvršenje rješenja

Član 45c

U slučaju da prvostepeni organ ne donese rješenje o izvršenju, donese akt koji ne predstavlja rješenje ili odbije predlog za izvršenje, predlagač može podnijeti žalbu Agenciji.

U slučajevima iz stava 1 Agencija odlučuje o predlogu tražioca izvršenja.“

ALTERNATIVNO: Nove odredbe objediniti u jedan član koji se zove „Izvršenje rješenja“.

Član 24

Član 46 mijenja se i glasi:

„Agencija preko ovlašćenih službenika vrši inspekcijski nadzor iz člana 39 ovog zakona, u skladu sa propisima koji uređuju vršenje inspekcijskog nadzora.

Agencija je dužna da proaktivno objavljuje zapisnike o inspekcijskom nadzoru u oblasti proaktivnog objavljivanja informacija.

Za pitanja koja nijesu definisana članom 39, nadzor nad primjenom ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.“

Član 25

U članu 47 stav 1 poslije tačke 16 dodaju se dvije nove tačke, koje glase:

„17) dostavi netačne podatke podnosiocu zahtjeva za pristup informaciji ili Agenciji;

18) ne ažurira informacije u registrima, djelovodnicima, upisnicima i internim knjigama duže od sedam dana.“

Član 26

U članu 48 stav 1 tačka 1 mijenja se i glasi:

„ne donese rješenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe ili ako Savjet Agencije ne odluči meritorno o žalbi (član 38);“.

Poslije tačke 2 dodaje se nova tačka, koja glasi:

„3) ne objavi proaktivno zapisnike o inspekcijskom nadzoru u oblasti proaktivnog objavljivanja informacija (član 46 stav 3).“

Poslije stave 2 dodaje se novi stav, koji glasi:

„Prekršajne postupke iz ovog člana pokreće ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.“

Član 27

Poslije člana 50a dodaje se novi član, koji glasi:

„Rok za donošenje podzakonskih akata za proaktivni pristup informacijama

Član 50b

Podzakonski akt iz člana 12 stav 5 donosi organ državne uprave nadležan za poslove finansija u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Podzakonski akt iz člana 12b stav 2 donosi Vlada u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.“

Član 28

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

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 (u daljem tekstu: Ustav), 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“.

Članom 51 Ustava garantovano je pravo na pristup informaciji i istim je propisano: „Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja Pravo pristupa informacijama može se 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“.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA Zakonom o slobodnom pristupu informacijama („Sl.list CG”, br. 44/12 i 30/17), (u daljem tekstu: ZOSPI) uređena su pitanja od značaja za način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Međutim, u primjeni ZOSPI pojavile su se određene komplikacije, neujednačena praksa i različita tumačenja u odnosu na neka od najvažnijih pitanja koje uređuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Na potrebe izmjene ZOSPI ukazivala je Evropska komisija u poslednjim izvještajima o napretku Crne Gore, gdje je posebno potenciran značaj pristupa informacijama koje mogu ukazati na korupciju. Rad na izmjenama Zakona započela je prethodna Vlada i izradila dva nacrtu koja su od strane nevladinog sektora i medija ocijenjena kao izuzetno restriktivna.

Nedovoljna uređenost pojedinih instituta, kolizija sa drugim propisima, materijalnim i procesnim, kao i potreba za praćenjem međunarodnih standarda iz oblasti prava na slobodan pristup informacijama, bili su opredjeljujući razlozi da se pristupi izmjenama i dopunama ZOSPI. Izmjenama i dopunama ZOSPI dolazimo do savremenog modela uređenja prava, odnosno komunikacije građana sa državnim organima i vršiocima javnih ovlašćenja.

Očekuje se da predložene izmjene i dopune u oblasti slobodnog pristupa informacijama doprinesu što ekonomičnijem, efikasnijem i djelotvornijem ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, i stvaranju unaprjeđenih mehanizama za ostvarivanje prava. Izmjenama i dopunama ZOSPI utvrđuje se i dodatno osnažuje transparentnost organa, građanska kontrola rada državnih organa i vršioca javnih ovlašćenja i brži razvoj demokratskog sistema.

Tokom pripreme predloženih izmjena i dopuna, obezbijeđena je i ekspertaska podrška, na koji način je obezbijeđeno da kroz postupak razmatranja uporednih rješenja i primjera dobrih praksi crnogorski zakonodavni okvir u oblasti slobodnog pristupa informacijama bude usaglašen sa međunarodnim standardima, a sve u cilju afirmisanja principa 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.

III USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA Crna Gora je među prvim potpisnicama Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima (*Council of Europe Treaty Series - No. 205* od 18.06.2009. godine), ratifikacijom 23.01.2012. godine. Konvencija je stupila na snagu 01.12.2020. godine, pa je pojedine odredbe ZOSPI bilo potrebno usaglasiti i sa Konvencijom.

IV OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Članom 1 predlaže se izmjena predmeta Zakona u pravcu brisanja stava 2, kojim se okvirno određuje na koje informacije se Zakon ne odnosi. Isključenje primjene Zakona u navedenim slučajevima u koliziji je sa članom 7 stav 2 i članom 14 istog zakona, koji definišu osnove prema kojima pristup informacijama može biti ograničen. Konkretno, uvažavanje prava trećih lica na pristup spisima predmeta u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ali ne i strankama u tim postupcima, nameće po automatizmu miješanje u pravo na pristup informacijama, a da to miješanje ne pretpostavlja ni neki konkretan cilj. Članom 14 stav 2 propisano je ograničenje prava na pristup informacijama u skladu sa propisima koji uređuju tajnost podataka, pa je kontradiktorno isključenje primjene ZOSPI u odnosu na isti osnov. Konačno, isključenje primjene predmetnog zakona na klasifikovane informacije suvišno je kod postojanja osnova za ograničenje pristupa informacijama definisanih u članu 14, a naročito ograničenja u skladu sa propisima koji uređuju tajnost podataka. Organ vlasti u svakom konkretnom slučaju ima ovlašćenje da procijeni da li pristup informaciji po nekom zakonskom osnovu i sa opravdanim razlogom treba ograničiti ili ne, pa navedena odredba u tom smislu podrazumijeva samo neopravdanu derogaciju samog ZOSPI.

Stavu 2 se može pripisati i zapažena neujednačena praksa - od paušalnog i neopravdanog pribjegavanja toj odredbi, do različitih tumačenja o tome koje se materijalno i procesno pravo ima primijeniti u tom slučaju, te da li isto podrazumijeva odbijanje zahtjeva ili ograničenje pristupa informacijama, što je sve rezultiralo različitim odlukama o činjenično gotovo identičnim predmetima. Zbog svega navedenog, odredba stava 2 člana 1 se pokazala i nepotrebnom i necjelishodnom.

Članom 2 predložena je dopuna izraza „informacija“, datom pri definisanju opštih pojmova ZOSPI, tako da podrazumijeva i forme službene komunikacije organa vlasti.

Takođe, predlaže se uvođenje instituta „test štetnosti“ u osnovne pojmove/izraze ovog zakona. Izostanak dokaza o izvršenom testu štetnosti, nepotpunost obrazloženja u pogledu sadržine testa štetnosti bili su učestao razlog zbog kog je Upravni sud Crne Gore poništavao odluke o zahtjevima za pristup informacijama. S obzirom na značajnu funkciju koju ima test štetnosti, izvjesna je potreba za bližim definisajem njegove sadržine i funkcije već u osnovnim odredbama, a u cilju povećanja preciznosti zakonskih normi, uklanjanja nedoumica i veće efikasnosti u primjeni.

Članom 3 predlaže se dopuna koja prati trend pojačane digitalizacije, posebno elektronske komunikacije na različitim platformama, a imajući u vidu i aktuelnu modernizaciju sistema rada organa vlasti. Uvođenjem predložene izmjene u značajnoj mjeri bi se organima vlasti olakšalo odlučivanje o zahtjevu, kao i samo dostavljanje informacije.

Članom 4 predlaže se izmjena člana 12 u cilju unaprjeđenja proaktivog pristupa informacijama, povećanja transparentnosti rada organa i preciznosti u pravcu informacija koje organ mora objavljivati zbog očiglednog postojanja interesa javnosti da sa njima bude upoznata. U pitanju su podaci od značaja za upoznavanje organizacije i nadležnosti organa vlasti, kao i učešće građana u donošenju odluka. Dostupnost pravne regulative (relevantni zakonski i podzakonski akti), strateških i planskih dokumenata, uključujući i izvještaje radnih tijela i informacije o organizaciji svakog tijela, doprinosi isključivo efikasnosti informisanja građana i zainteresovanih lica o nadležnostima, angažovanosti i postignutim rezultatima u radu organa. Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske („Narodne novine“ br. 25/13 i 85/15), najmlađe članice EU u regionu, podržava ovakav koncept kroz objavljivanje informacije u svrhu

savjetovanja sa javnošću i informisanje javnosti o radu organa vlasti pa i o dnevnom redu zasjedanja i sjednicama radnih tijela (članovi 11 i 12).

Predlaže se i konkretizacija informacija koje organi objavljuju u pogledu raspolaganja finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom. Redovno informisanje o prihodima i rashodima značajan je pokazatelj upravljanja javnim finansijama i u tom smislu nezamjenljiv je način kontrole rada organa vlasti, što je i jedan od ciljeva prava na slobodu pristupa informacijama. Unifikacija rokova i formi u kojima se ovi podaci objavljuju jedino može doprinijeti efikasnosti u objavljivanju informacija i većem razumijevanju informacija o prihodima i rashodima, a, istovremeno, u značajnoj mjeri bi smanjila opterećenost organa vlasti zahtjevima za pristup informacijama. Slična rješenja postoje u Zakonu o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske.

Predloženo je i normativno uređenje obaveze objavljivanja informacije o dostupnim javnim uslugama i pojednostavljenog načina realizacije tih usluga, imajući u vidu da vrijeme ekspanzije digitalizacije usluga zahtjeva prilagođavanje organa vlasti i na tom nivou.

Članom 5 osnažuju se praktična rješenja za jednostavnije pretrage i upotrebe dostupnih informacija od strane javnosti. Na ovaj način poboljšao bi se sistem proaktivnog objavljivanja informacija i smanjila potreba za podnošenjem zahtjeva, kao i učestalost slučajeva „ćutanja uprave“.

Članom 6 predlaže se uvođenje novog člana koji je logična posljedica centralizovanog budžeta. Na ovaj način utvrđuje se pravni osnov za centralizovano objavljivanje budžetskih podataka na nivou transakcija, sa jasnim određenjem u pogledu rokova, sadržaja i forme, u cilju adekvatne preglednosti i pravovremene informisanosti javnosti. Istovremeno, ovakav pristup u skladu je sa propisima i praksom koja već postoji u odnosu na postupak javnih nabavki.

Članom 7 predlaže se preciznije definisanje osnova za eventualno ograničavanje prava na slobodan pristup informacijama. Uklanjaju se osnovi koji su u praksi nepotrebno i neosnovano široko tumačeni, čime su doprinosili samo paušalnosti u odlučivanju, suprotno svrsi ZOSPI. Zadržani i dodatno precizirani osnovi stvaraju izvjesnije uslove i garancije restriktivnog ograničavanja prava na pristup informacijama i srazmjeru odnosa interesa javnosti i opravdanosti zaštite pojedinih informacija. Istovremeno, uklanjaju se i kolizije sa važećim odredbama drugih propis.

Odredba o ograničenjima prava na pristup informacijama treba da bude u skladu sa Ustavom, kao i međunarodnim dokumentima, uključujući Konvenciju Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Kako 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 9 (član 16 ZOSPI) ovaj član se mijenja na način da osigura jasnoću i preciznost norme. Zahtjeva se od organa vlasti da ograničenja pristupu informacijama podvrgnu testu štetnosti, identifikovanju konkretnih i stvarnih razloga koji bi podrili interese zaštićene propisanim izuzetkom, s 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 suštinskog sprovođenja testa štetnosti.

Prema tome, predloženom izmjenom alineje 1 u tački 1 stava 1 postiže se usklađenost sa propisima iz oblasti sprječavanju sukoba interesa, kao i međunarodnim standardima u tom pravcu. Ostalim predloženim izmjenama se u dovoljnoj mjeri štiti integritet sudskih, upravnih i drugih postupaka, što je i cilj ovog člana, a sužava krug diskrecionih ovlašćenja za uskraćivanje pristupa informacijama.

Članom 8 predlaže se izmjene koje nužno proističu iz izmjena prethodnog člana.

Članom 9 predlaže se preciznije uređenje testa štetnosti, kao jednog od najznačajnijih segmenata ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Imajući u vidu probleme koji su se pojavili u praksi u pogledu načina vršenja i intepretacije testa štetnosti, propisivanjem forme i dodatnom konkretizacijom njegove sadržine, smanjuje se mogućnost proizvoljnog tumačenja ovog instituta od kog veoma često zavisi ostvarivanje prava na pristup informaciji. Zakonom br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima Republike Kosovo propisano je da test štetnosti predstavlja dio obrazloženja odluke o zahtjevu za pristup informacijama (član 3 stav 1 tačka 1.9).

Članom 10 predlaže se izmjena koja je u skladu sa potrebom građana da njihov interes bude što konkretnije i jasnije cijenjen u kontekstu pristupa informacijama u odnosu na koje postoje određeni razlozi da ne budu objavljene. Teži se smanjenju paušalnosti i proizvoljnosti, a time i neujednačenosti u tumačenju prava na pristup informaciji. Imajući u vidu doprinos građana i pojedinih NVO u otkrivanju i procesuiranju slučajeva kršenja propisa i korupcije i, istovremeno, brojne afere o raspolaganju javnim sredstvima, ocjena javnog interesa morala je biti unaprijeđena kroz izmjene ovog člana.

Imajući u vidu da su isključivo pravosudni organi ovlašćeni da cijene osnovanost, predlaže se i terminološka izmjena osnova koji ukazuje na postojanja javnog interesa.

Članom 11 predlažu se izmjene koje su u duhu načela hitnosti postupka za pristup informacijama.

Članom 12 predlaže se dopuna u pogledu načina pristupa informacijama, a koja je posljedica kontinuiranog brzog tehnološkog napretka, odnosno razvoja medija i njihove pojačane upotrebe u radu organa vlasti.

Predlaže se i dopuna kojom se podnosiocu zahtjeva daje pravo na izbor načina na koji će pristupiti traženoj informaciji, zavisno od njegovih mogućnosti i potrebe za informacijom. Riječ je o dopuni koja predstavlja opšteprihvaćen standard prema kome pristup informacijama treba da bude jednostavan i efiksan. Istovremeno, uvažavajući i nekada ograničene mogućnosti organa vlasti u pogledu dostavljanja informacije, kao i složenost evidencije kojom raspolaže, predloženo je rješenje kojim se jasnije definiše postupak ostvarenja samog pristupa informaciji, a naročito uvidom u prostorijama organa vlasti. Na ovaj način otklanjaju se i u praksi zapaženi problemi u pogledu neposrednog uvida u traženu informaciju. Predloženo rješenje u skladu je sa postojećim članom 22 ZOSPI.

Članom 13 predlaže se dopuna stava 1 koja je logična odrednica imajući u vidu član 9 stav 1 tačka 1 i član 10 ZOSPI. Iz istih razloga predloženo je brisanje stava 2, kao suvišnog.

Članom 14 vrši se usklađivanje ZOSPI sa Zakonom o upravnom postupku, jer taj zakon ne predviđa i ne uređuje odbacivanja zahtjeva stranke.

Članom 15 predlažu se izmjene koje dodatno olakšavaju pristup informacijama, u skladu su sa Ustavom Crne Gore i važećim propisima, kao i međunarodnim rješenjima. Naime, uskraćivanje ponovnog pristupa informaciji u trajanju od šest mjeseci predstavlja izuzetno dug rok, dok u Republici Hrvatskoj taj rok je 90 dana.

Takođe, brisanjem eksplicitnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama koje za predmet imaju statistički povjerljive informacije dodatno se osnažuju garancije prava na pristup informacijama i pravo organa da uvaži javni interes. Dokazivanje postojanja pravnog interesa protivno je smislu i konceptu prava na slobodan pristup informaciji a ograničenje dostavljanja informacija na one pribavljene u okviru djelovanja organa vlasti u koliziji je sa članom 9 stav 1 tačka 2 Zakona, pa je i predloženo brisanje tih odredbi.

Članom 16 predlaže se brisanje neopravdanog odlaganja za odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama.

Članom 17 predlaže se izmjena kojom se dodatno ojačava princip proaktivnog objavljivanja informacija, stimuliše ažurnost organa vlasti, i apostrofira značaj i potreba za takvom vrstom transparentnosti. Istovremeno, osigurava se da korisnik prava ne bude u opasnosti da zbog mogućih troškova bude odvrćen od ostvarivanja i zaštite svojih prava.

Članom 18 predlaže se izmjena koja je postojala u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“ br. 44/12) a na osnovu kog je Agencija kao drugostepeni organ imala ovlašćenje da odluči meritorno o zahtjevu za pristup informaciji. Brisanje ove odredbe Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Sl. list CG“ br. 30/17) dovelo je do značajnih odugovlačenja upravnih postupaka i pokazalo da postoji u praksi očigledna potreba da Agencija odlučuje meritorno o zahtjev za pristup informaciji, odnosno o žalbi, kada god to ne učini prvostepeni organ. Predloženo rješenje u skladu je sa načelom efikasnosti i ekonomičnosti upravnog postupka, i prati standarde uporednog prava.

Uvođenje ovog ovlašćenja dovodi do izmjene u nazivu člana, i stvara potrebu za produženjem roka za odlučivanje Agencije, kako bi se obezbijedilo dovoljno vremena za donošenje kvalitetne odluke.

Članom 19 predlaže se preciziranje roka za postupanje prvostepenog organa po odluci Agencije. Na taj način doprinosi se hitnosti, efikasnosti i pravnoj sigurnosti, izbjegavaju neopravdana odlaganja i neizvjesnosti korisnika prava.

Članom 20 predlaže se izmjena koja proširuje ovlašćenja Agencije u pogledu nadzora nad sprovođenjem ZOSP. Naime, postojeće rješenje prema kome je Agencija nadzor vršila samo u odnosu na pojedina pitanja pokazalo se kao neefikasno i neopravdano restriktivno, a nije ni u skladu sa međunarodnim rješenjima. Predloženom dopunom Agenciji se povjerava aktivnija uloga u vršenju inspekcijskog nadzora, u skladu sa propisom koji reguliše tu oblast, čime će nadzor biti sproveden znatno efikasnije. U Republici Hrvatskoj Povjerenik, kao drugostepeni organ, ovlašćen je da izdaje optužne predloge i prekršajne naloge za utvrđene prekršaje, u Republici Srbiji, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Sl. glasnik RS“, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) Poverenik izriče novčane kazne u slučaju opstrukcije prava na pristup informacijama, dok u Republici Kosovo to ovlašćenje ima Agencija za informisanje i privatnost.

Članom 21 predlaže se izmjena koja doprinosi efikasnosti rada Agencije u pogledu sprovođenja kontrole kancelarijskog poslovanja. Prema važećim propisima, postoji dualni sistem inspeksijskog 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 pet 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 Agencije, ni nadležne inspekcije. Zato se predlaže da kontrolu kancelarijskog poslovanja vrši Agencija. Takođe, proširenjem nadležnosti Agencije negativni efekti dualnog koncepta nadzora, prepoznati i u sprovedenoj Analizi, u značajnoj mjeri se umanjuju a uspostavlja se jasnija i djelotvornija drugostepena kontrola. Konačno, izbjegavaju se nepotrebne formalnosti i angažovanja organa državne uprave nadležnog za inspeksijske poslove.

Članom 22 predlaže se da se umjesto ovlašćenja - prava Suda, uvede obaveza ocjene da li je organ vlasti pravilno označio podatke tajnim. U cilju ostvarenja pune garancije prava na pristup informacijama sudska praksa je utabala put ka obavezi Suda da izvrši ocjenu zakonitosti akta o određivanju stepena tajnosti pa formalno uvođenje takve odredbe doprinosi većoj pravnoj sigurnosti.

Članom 23 predlažu se izmjene, pokazalo se, najsloženijeg dijela postupka za pristup informacijama. Neujednačena praksa organa na koju je već skrenuta pažnja, uz vrlo neprecizne odredbe o izvršenju rješenja o zahtjevu za pristup informacijama, kao i nepreciznost odredbi o izvršenom postupku u Zakonu o upravnom postupku, doveli su do neizvršivih odluka o pravu na pristup informaciji i neizvjesnosti korisnika prava o ishodu postupka u praksi.

Preciznim uređenjem postupka izvršenja rješenja o zahtjevu za pristup informaciji izbjegavaju se navedeni problemi, otklanjaju pravne praznine i prostor za različita tumačenja. Predložene odredbe idu u prilog prvenstveno korisniku prava jer ga jasno upućuje kada i kome se obraća u cilju izvršenja odluke o svom pravu, te osigurava najveću moguću brzinu odlučivanja sprječavanjem nepotrebnog odugovlačenja postupka.

Članom 24 predlaže se konkretizacija nadležnosti Agencije, proširene izmjenama navedenim i objašnjenim u članu 20. Jača se uloga Agencije i utvrđuje jasno krug njenih obaveza, sve u cilju postizanja veće preciznosti i pravne sigurnosti.

Članom 25 predlažu se dopune prekršajnih odredbi, kojim se potpunije uređuje odgovornost organa vlasti, odnosno ovlašćenih službenika, posebno u odnosu na ključna ovlašćenja, odnosno obaveze koje imaju u skladu sa ZOSPI.

Članom 26 predlaže se dosljedno uređenje proširene nadležnosti Agencije u pogledu meritornog odlučivanja o zahtjevu, odnosno žalbi, u skladu sa produženim rokom za donošenje odluke, kao i jačanja njene uloge u oblasti inspeksijskog nadzora. Iako Agencija podnosi izvještaj Skupštini Crne Gore pri čemu se sprovodi političko-demokratska kontrola, i, kao nadzorni organ podliježe i drugim vidovima kontrole (finansijska, upravna), činjenica je da propisani slučajevi koji predstavljaju prekršajnu odgovornost Agencije u praksi za sobom povlače isključivo upravne sporove zbog nepostupanja Agencije. Potreba za potpunim, jasnim i zaokruženim uređenjem postupka o pravu na pristup informacijama i posljedica njegovog kršenja, opravdavaju uvođenje ove odredbe. Konačno, nema opravdanja pozivati i osnažavati

odgovornost ovlašćenih lica u organima vlasti, a istovremeno odgovornost nadzornog organa, odnosno njegovog ovlašćenog lica, umanjivati. To je razlog i za normiranje nadležnosti za pokretanje prekršajnog postupka.

Članom 27 predloženo je propisivanje rokovi za donošenje podzakonskih akata predviđenih predloženim izmjenama.

Članom 28 propisano je da predloženi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama stupi na snagu osmog dana od dana obavljanja u „Službenom listu Crne Gore“.