

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 koje predstavljaju obavještajno bezbjednosne podatke koje se prikupljaju, obrađuju, koriste, razmjenjuju, čuvaju i štite u skladu sa zakonima kojima se uređuje rad organa koji čine bezbjednosno obavještajni sektor, kao i zakonom kojim se uređuje tajnost podataka;

3) informacije označene stepenom tajnosti u posjedu međunarodne organizacije ili druge države, koje organ vlasti razmjenjuje u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama.“

Član 2

U članu 7 stav 2 mijenja se i glasi:

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

Član 3

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

„1) **organ vlasti** je državni organ, organ državne uprave, 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, fizičko lice, kao i preduzetnik koji vrši javna ovlašćenja, odnosno javnu službu ili upravlja javnim fondom ili se u cilju vršenja javnih ovlašćenja većim dijelom finansira iz javnih prihoda;

2) **informacija** je svaka informacija koju faktički posjeduje organ vlasti u obliku dokumenta, dijela dokumenta, podataka ili skupa podataka, u bilo kojoj formi (pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj i dr.), koju je organ vlasti sam pripremio, dobio od drugog organa ili trećeg lica, a nastala je ili je vezana za rad, organizaciju i nadležnost tog organa vlasti;“.

Član 4

Član 10 briše se.

Član 5

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

„Vodič za pristup informacijama sadrži katalog vrsta dokumenata, javnih registara i javnih evidencija, poštansku adresu i adresu za prijem elektronske pošte za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o licu zaduženom za obezbjeđivanje

primjene ovog zakona u organu vlasti, troškovima pristupa informacijama, 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 (u daljem tekstu: službenik za informacije), kao i jedno ili više lica koje će ga zamjenjivati u slučaju njegovog odsustva. “

Poslije stava 5 dodaje se novi stav koji glasi:

“Službenik za informacije: priprema i objavljuje vodič za pristup informacijama, objavljuje informacije iz člana 12 ovog zakona, rješava po zahtjevima za pristup informacijama i za ponovnu upotrebu informacija, dostavlja podatke u informacioni sistem iz člana 41 ovog zakona, pruža pomoć podnosiocima zahtjeva, sarađuje sa nadležnim organima i obavlja druge poslove u svrhu primjene ovog zakona.“

Član 6

U članu 12 stav 1 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti dužan je da na svojoj na svojoj internet stranici, na određenom mjestu, objavi:

1) vodič za pristup informacijama i obrasce zahtjeva za pristup informacijama i za ponovnu upotrebu informacija;

2) javne registre i javne evidencije;

3) programe i planove rada;

4) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;

5) nacрте zakona, drugih propisa i strateških dokumenata koji su na javnoj raspravi, predloge i tekstove usvojenih zakona, drugih propisa, strateških dokumenata, planova i programa za njihovo sprovođenje, kao i mišljenja eksperata dostavljenih u formi zvaničnog dokumenta;

6) akt o unutrašnjoj organizaciji sa šemom radnih mjesta (organigram) i spisak zaposlenih sa njihovim zvanjima;

7) spisak javnih funkcionera sa iznosima njihovih zarada i drugih naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije;

8) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom;

9) zahtjev za slobodan pristup informacijama, rješenje kojim je odobren pristup u potpunosti ili djelimično i informacija kojoj je po zahtjevu pristup odobren.“

Član 7

Član 14 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije, nakon sprovedenog testa štetnosti u skladu sa članom 16 ovog zakona, ako je to u interesu:

1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka propisanih 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 korupcije,

- sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;

2) bezbjednosti, odbrane, vanjske, 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 izviđaju, istrazi 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:

- planiranje inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti,
- konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi pripreme službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta,
- rad i odlučivanje kolegijalnih organa vlasti,
- pokretanje i vođenje disciplinskog, upravnog i sudskog postupka,
- međunarodne, odnosno diplomatske odnose;

5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije;

6) zaštite prava intelektualne svojine u skladu sa zakonom, osim ako je autor, odnosno vlasnik dao svoj pristanak;

7) zaštite poslovne ili poreske tajne u skladu sa zakonom.

Član 8

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: "upravnog i sudskog".

U članu 15 stav 5 mijenja se i glasi:

"Ograničenje pristupa informaciji iz člana 14 stav 1 tač. 5, 6 i 7 ovog zakona može trajati dok postoje razlozi za ograničenje pristupa informaciji, odnosno do isteka roka propisanog zakonom."

Član 9

Član 16 mijenja se i glasi:

„Pristup informaciji ograničiće se u mjeri u kojoj je to proporcionalno 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 (test štetnosti), a koje su većeg značaja od javnog interesa za objelodanjivanjem informacije, osim ako postoji preovlađujući javni interes iz člana 17 ovog zakona“.

Test štetnosti iz stava 1 ovog člana sprovodi organ vlasti prilikom odlučivanja o zahtjevu za pristup informaciji.

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

Ako je zahtjev iz stava 3 ovog člana primio organ vlasti koji nije odredio tajnost podatka kojim se zahtijeva pristup, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana, ustupi zahtjev organu koji je odredio tajnost podatka i da o tome obavijesti podnosioca zahtjeva.

Član 10

U članu 19 stav 4 mijenja se i glasi:

“Zahtjev za pristup informaciji i zahtjev za ponovnu upotrebu informacija podnose se na obrascima koje utvrđuje nezavisni nadzorni organ nadležan za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama (u daljem tekstu: Agencija) i objavljuje na svojoj internet stranici.”

Poslije stava 4 dodaju se tri nova stava koji glase:

“Organ vlasti dužan je da postupi i po zahtjevu koji nije podniet na obrascu.

Zahtjevom za pristup informaciji ne mogu se tražiti uputstva, odgovori na pitanja i mišljenja u vezi primjene zakona, a koji od organa vlasti zahtijevaju sačinjavanje nove informacije.

U slučaju podnošenja zahtjeva kojim se traže uputstva, odgovori i mišljenja iz stava 6 ovog člana, organ vlasti je dužan da podnosioca zahtjeva uputi na koji način može ostvariti svoje pravo na pristup informaciji.”

Član 11

U članu 20 stav 2 mijenja se i glasi:

“Ako je zahtjev za pristup informaciji, odnosno zahtjev za ponovnu upotrebu informacija nepotpun ili nerazumljiv zbog čega 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, uputi ga kako nedostatke da otkloni i upozori ga da će ako to ne učini njegov zahtjev biti odbijen.”

U stavu 4 poslije riječi “odlaganja,” dodaju se riječi: “a najkasnije u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva,”.

Član 12

U članu 21 u uvodnoj rečenici stava 1 poslije riječi “zahtjeva” dodaju se riječi: “za pristup informaciji, odnosno za ponovnu upotrebu informacija, a u tački 3 poslije riječi “kopije” dodaju se riječi: “ili skenirane”.

Član 13

Član 26 mijenja se i glasi:

„Ako je informacija koja se zahtjevom traži već objavljena u skladu sa članom 12 ovog zakona, organ vlasti će u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva obavijestiti podnosioca zahtjeva o mjestu na internet stranici ili portalu, na kojem je informacija objavljena.“

Član 14

Član 27 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti rješava o zahtjevu za pristup informaciji i zahtjevu za ponovnu upotrebu informacija 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 15

U članu 27a stav 3 riječi: „nezavisnom nadzornom organu nadležnom za zaštitu podataka o личности i pristup informacijama (u daljem tekstu: Agencija)” zamjenjuju se riječju “Agenciji”.

Član 16

Član 28 briše se.

Član 17

U članu 29 stav 1 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti odbiće zahtjev za pristup informaciji, ako:

- 1) se zahtjevom traži sačinjavanje nove informacije ili zahtjev podrazumijeva sačinjavanje nove informacije;
- 2) se zahtjevom traže uputstva, odgovori na pitanja i mišljenja iz člana 19 stav 6 ovog zakona;
- 3) je podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup istoj informaciji u posljednjih šest mjeseci prije podnošenja zahtjeva za pristup informaciji;
- 4) se nakon sprovedenog testa štetnosti iz člana 16 ovog zakona utvrdi da je potrebno ograničiti pristup informaciji iz nekog od razloga iz člana 14 ovog zakona.“

Poslije stava 3 dodaje se novi stav koji glasi:

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

- 1) se ne radi o informaciji u smislu ovoga zakona;
- 2) podnosilac zahtjeva ne otkloni nedostatke u skladu sa članom 20 stav 2 ovog zakona;
- 3) organ ne posjeduje informaciju i nema saznanja gdje se nalazi.“

Član 18

U članu 30 stav 5 mijenja se i glasi:

„Kad odbija zahtjev za pristup informaciji zbog razloga iz člana 29 stav 1 tač. 1 i 2 i stav 4 tačka 3 ovoga zakona, organ vlasti donosi rješenje sa skraćenim obrazloženjem.“

Član 19

U članu 31 stav 1 poslije riječi „zahtjeva“ zarez se briše i dodaju 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 sprovesti 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 organizacionih jedinica koje se nalaze van sjedišta organa vlasti;

U stavu 4 poslije riječi „zahtjevu“ tačka se briše i dodaju riječi: “i razlozima za produženje roka.”

Član 20

Član 34 mijenja se i glasi:

„Protiv rješenja o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno obavještenja iz člana 26 ovog zakona 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, odnosno obavještenja.

Žalba se može izjaviti i kad organ vlasti nije riješio zahtjev za pristup informaciji u roku propisanom ovim zakonom (ćutanje uprave).

Žalba iz stava 2 ovog člana izjavljuje se neposredno Agenciji.

Izuzetno od st. 1 i 2 ovog člana, protiv rješenja kojim je odbijen zahtjev za pristup informaciji koja sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti ili organ vlasti koji je odredio tajnost podatka ne odluči o zahtjevu u zakonom propisanom roku (ćutanje uprave), može se pokrenuti upravni spor.”

Član 21

Član 35 briše se.

Član 22

Član 37 mijenja se i glasi:

„Organ vlasti koji je odlučivao o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno o zahtjevu za ponovnu upotrebu informacija u prvom stepenu, dužan je da sprovede sve radnje po žalbi u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak.”

Član 23

Član 38 mijenja se i glasi:

„Agencija je dužna da po žalbi donese rješenje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni postupak i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 30 dana od dana prijema uredne žalbe.

Rješenje iz stava 1 ovog člana donosi organ upravljanja Agencije (u daljem tekstu: Savjet Agencije) i dostavlja ga organu vlasti protiv čijeg je rješenja, odnosno obavještenja izjavljena žalba, kao i drugom licu koje učini vjerovratnim svoj pravni interes u predmetu.

Organ vlasti iz stava 2 ovog člana dužan je da postupi po rješenju Savjeta Agencije, u roku od 20 dana od dana dostavljanja rješenja.“

Član 24

Član 38a mijenja se i glasi:

“Odredbe čl. 18, 23, 24, 25, 32, 34, 36, 38, 41 i 42 ovog zakona, koje se odnose na postupak za pristup informacijama primjenjuju se i na postupak za ponovnu upotrebu informacija.”

Član 25

U članu 39 stav 1 tačka 3 mijenja se i glasi:

“3) prati stanje u oblasti pristupa informacijama i donosi smjernice za primjenu pojedinih odredaba ovog zakona;”.

Član 26

Član 40 mijenja se i glasi:

“Radi rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata po zahtjevima za pristup informaciji i zahtjevima za ponovnu upotrebu informacija, 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 27

U članu 43 poslije stava 1 dodaje se novi stav koji glasi:

“Izveštaj iz stava 1 ovog člana sadrži podatke o broju podnijetih zahtjeva za pristup informacijama, odnosno zahtjeva za ponovnu upotrebu informacija po organima vlasti, odlučivanju u prvostepenom i drugostepenom postupku i upravnom sporu, analizu i ocjenu stanja u oblasti pristupa informacijama, kao i predlog mjera za unapređenje stanja u oblasti pristupa informacijama.”

Dosadašnji stav 2 postaje stav 3.

Član 28

Član 46 mijenja se i glasi:

“Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši organ državne uprave nadležan za poslove uprave, preko upravne inspekcije, osim inspekcijski nadzor iz člana 39 stav 1 tačka 4 ovog zakona.“

Član 29

U članu 47 stav 1 tač. 2, 9 i 13 mijenjaju se i glase:

2) na svojoj internet stranici, na određenom mjestu ne objavi informacije koje je dužan da objavi (član 12 stav 1);

9) ne obavijesti u pisanoj formi, podnosioca zahtjeva, u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva mjestu na internet stranici ili portalu, na kojem je informacija objavljena (član 26);

13) kad prvostepeni organ, u okviru svojih ovlašćenja utvrđenih zakonom kojim se uređuje upravni postupak, ne sprovede sve radnje po žalbi (član 37);“.

Član 30

Član 48 briše se.

Član 31

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, 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 neophodnih mehanizama, kako bi sve ono što su identifikovani problemi u primjeni ovoga zakona, bili prevaziđeni. Na taj način 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 ekspertiska podrška od strane Delegacije EU u Crnoj Gori, na koji način je obezbijeđeno 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 stvoriće 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 PRAVNOM 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 informacije iz nadležnosti organa koji čine bezbjednosno obavještajni sektora, a koje

se prikupljaju, obrađuju, koriste, razmjenjuju, čuvaju i štite u skladu sa propisima kojima se uređuje njihov rad i dalje ostale izuzete iz primjene Zakona. Dakle, ne radi se o svim podacima ograničenim stepenom tajnosti prema Zakonu o tajnosti podataka, jer su oni ovim Nacrtom vraćeni u relativna ograničenja iz člana 14 ZoSPI, nego o informacijama iz nadležnosti organa koji čine bezbjednosno obavještajni sektor u smislu Zakona o osnovama obavještajno bezbjednosnog sektora, a koje se u svim sistemima smatraju zaštićenim informacijama iz razloga nacionalne ili javne bezbjednosti. 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 bezbjedonosnih informacija predviđena Ustavom CG, kao i Konvencijom Savjeta Evrope. Takođe, u tački 3 vrši se terminološko usklađivanje sa Zakonom o tajnosti podataka, s obzirom da isti ne poznaje termin „klasifikovanih“ informacija, već termin „informacija označenih stepenom tajnosti“ i vrši se preciziranje da je riječ o informacijama u posjedu međunarodnih organizacija ili drugih država, a koje organ vlasti razmjenjuje u okviru saradnje sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

Članom 2 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 3 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 skupa podataka, u bilo kojoj formi uključujući i kopije, koju je organ vlasti sam pripremio, dobio od drugog organa ili trećeg lica, a nastala je ili je vezana za rad, organizaciju i nadležnost tog 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 tog organa vlasti, čime se isključuju traženja informacija koja nemaju veze s radom i organizacijom tog 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 koji organi se smatraju organima vlasti prema Konvenciji Vijeća Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima, kao i probleme koji su se pojavili u praksi, u smislu obveznika primjene zakona.

Članom 4 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 5 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 čutanje uprave, a takođe i efikasnost inspekcijskog nadzora u odnosu na proaktivno objavljivanje informacija.

Članom 6 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. Tako se organi obavezuju da na svojim internet stranicama određenom mjestu objavljuju podatke o organizaciji, zaposlenima, primanjima javnih funkcionera, propise iz nadležnosti organa, zahtjeve i rješenja kojima je odobren pristup informacijama, kao i dr. podatke koji su od značaja za transparentnost rada organa vlasti.

Članom 7 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 predloženog člana 9 (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 upravnih i sudskih, kao i zaštita podataka koji se odnose na međunarodne, odnosno diplomatske odnose, te definiše pravo intelektualne svojine, kao osnov za zaštitu.

Članom 8 vrši se terminološko usklađivanje sa izmjenama predloženim u članu 7. Pored navedenog propisuje se i trajanje ograničenja pristupa informaciji iz člana 14 stav 1 tač. 5, 6 i 7 ovog zakona, na način da ono može trajati dok postoje razlozi za ograničenje pristupa informaciji, odnosno do isteka roka propisanog zakonom.

Članom 9 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 odredio tajnost podatka, kao i da svaki drugi organ koji primi takav zahtjev mora isti u kratkom roku dostaviti organu koji je odredio tajnost podatka, kao i obaveza obavještanja podnosioca zahtjeva.

Članom 10 predlažu se izmjene na način zahtjev za pristup informaciji i zahtjev za ponovnu upotrebu informacija podnosi na obrascima koje utvrđuje Agencija za zaštitu podataka o ličnosti i slobodan pristup informacijama, koje objavljuje na svojoj internet stranici, a organ vlasti dužan je da postupi i po zahtjevu koji nije podnjet na obrascu. 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, propisuje se šta se ne može tražiti zahtjevom za pristup informaciji, te postupanje organa vlasti u toj konkretnoj situaciji.

Članom 11 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 12 predlažu se dopune na način da se preciziraju mogućnosti pristupa informaciji odnosno ponovnoj upotrebi informacija (koja može biti i skenirana).

Članom 13 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 mjestu internet stranici ili portalu, na kojem je informacija objavljena.

Članom 14 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 ubrzavanja i efikasnosti postupanja u skladu sa zakonskim rokovima. To ne sprječava 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 15 predlažu se izmjene člana 27a ZoSPI, radi terminološkog usklađivanja sa predloženim članom 10.

Članom 16 predlaže se brisanje člana 28 ZoSPI, radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku koji ne predviđa institut odbacivanja zahtjeva, već samo odbijanja.

Članom 17 izmjena člana 29 ZoSPI i propisuju u kojima organ vlasti može odbiti zahtjev 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 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 18 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 19 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 organizacionih jedinica koje se nalaze van sjedišta organa vlasti, pri čemu je organ vlasti u obavezi da navede razloge za produženje roka.

Članom 20 predlaže se izmjena na način da se preciziraju rokovi i organ kojem se žalba izjavljuje, mogućnost izjavljivanja žalbe u slučaju ćutanja administracije, 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 21 briše se član 35 ZoSPI, radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku.

Članom 22 vrše se izmjene člana 37 ZoSPI, takođe radi usklađivanja sa Zakonom o upravnom postupku.

Članom 23 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 24 vrše se izmjene član 38a ZoSPI, na koji način se vrši usklađivanje predloženom izmjenama a u odnosu na ponovnu upotrebu informacija.

Članom 25 predlažu se izmjene koje se odnose na nadležnosti Agencije koja pored obaveze da prati stanje u oblasti pristupa informacijama se ovlašćuje i da donosi smjernice za primjenu pojedinih odredaba ovog zakona, kako bi se obezbijedila bolja primjena zakona u praksi.

Članom 26 predlažu se izmjene koje se odnose na ovlašćenja Savjeta Agencije u postupku rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata.

Članom 27 predlažu se dopune člana 43 ZoSPI i propisuje sadržaj izvještaja o stanju u oblasti pristupa informacijama, na koji način će se doprinijeti stvaranju jasnije i potpunije slike u oblasti slobodnog pristupa informacijama.

Članom 28 predlažu se izmjene u odnosu na pitanje nadzora. 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 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 inspeksijski 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 prekršaja za organ vlasti, 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 na koji način se sprovodi 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).

Članom 31 propisuje se dan stupanja na snagu zakona.

V FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva.