



**VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO KULTURE**

daje na

javnu raspravu

**NACRT ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA**

i upućuje

**JAVNI POZIV**

građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, Glavnom gradu, Prijestonici i opštinama, strukovnim udruženjima, političkim strankama, sindikatima, vjerskim zajednicama, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama i zajednicama

**DA SE**

uključe u javnu raspravu o Nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama i da svoje komentare, primjedbe, prijedloge i sugestije na Nacrt zakona dostave Ministarstvu kulture na adresu: Cetinje, Njegoševa bb, na fax: 041/232-572 ili na e-mail: [milos.lalevic@mku.gov.me](mailto:milos.lalevic@mku.gov.me).

Javna rasprava o Nacrtu zakona trajaće 60 dana od dana objavljivanja Nacrta zakona na web sajtu Ministarstva kulture.

## **PROGRAM JAVNE RASPRAVE O NACRTU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA**

**I** Javna rasprava o Nacrtu zakona o slobodnom pristupu informacijama trajaće 60 dana od dana objavljivanja Nacrta zakona na web sajtu Ministarstva kulture.

**II** Javna rasprava se organizuje na sljedeći način:

- 1) stavljanjem Nacrta zakona na web sajtu Ministarstva kulture i upućivanjem javnog poziva građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, Glavnom gradu, Prijestonici i opštinama, strukovnim udruženjima, političkim strankama, sindikatima, vjerskim zajednicama, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspravu i daju svoje prijedloge, primjedbe i sugestije na tekst Nacrta zakona;
- 2) objavljivanjem Nacrta zakona i poziva za uključivanje u javnu raspravu, kao podlistka, u dnevnom listu »Pobjeda«;
- 3) dostavljanjem Nacrta zakona na mišljenje Savjetu Evrope, OSCE i Delegaciji Evropske komisije u Crnoj Gori,
- 4) organizovanjem okruglih stolova o Nacrtu zakona, uz učešće domaćih i međunarodnih eksperata.

**III** Javnu raspravu će sprovesti Ministarstvo kulture.

**IV** Zainteresovani subjekti mogu svoje komentare, mišljenja, primjedbe i sugestije dostaviti u pisanoj ili elektronskoj formi Ministarstvu kulture, putem pošte na adresu: Cetinje, Njegoševa bb, na fax: 041/232-572 ili na e-mail: milos.lalevic@mku.gov.me.

**Nacrt**

**ZAKON  
O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA**

**Podgorica, decembar 2011.godine**

# **ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA**

## **I OSNOVNE ODREDBE**

### **Predmet**

#### **Član 1**

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ostvaruje se na način i po postupku propisanim ovim zakonom.

### **Načela i standardi**

#### **Član 2**

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti (u daljem tekstu: pristup informacijama) zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.

### **Sloboda pristupa informacijama**

#### **Član 3**

Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interese traženja informacija.

### **Transparentnost rada**

#### **Član 4**

Organi vlasti dužni su da omogućе dostupnim sve informacije kojim se obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše njihov integritet i legitimnost.

### **Pravo javnosti da zna**

#### **Član 5**

Javnost ima pravo na pristup informacija koje su od značaja za formiranje mišljenja o stanju u društvu i funkcionisanju vlasti, vršenje demokratske kontrole vlasti i ostvarivanje ljudskih prava i sloboda.

## **Ravnopravnost i jednakost**

### **Član 6**

Organi vlasti dužni su da svakom fizičkom i pravnom licu omoguće pristup informacijama na ravnopravnoj osnovi i pod jednakim uslovima, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

## **Javni interes**

### **Član 7**

Pristup informacijama je od javnog interesa.

Pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ovim zakonom.

## **Rodna senzitivnost**

### **Član 8**

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

## **Značenje izraza**

### **Član 9**

Pojedini izrazi u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) **organ vlasti** je državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni), organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, javna ustanova i drugo pravno lice čiji je osnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravna lica čiji se rad finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlaštenje ili upravlja javnim fondom;

2) **informacija u posjedu organa vlasti** je faktičko posjedovanje tražene informacije od strane organa vlasti (sopstvena informacija, informacija dostavljena od drugog organa vlasti ili od trećeg lica), bez obzira na osnov i način sticanja;

3) **objavljivanje informacije** je omogućavanje sadržine informacije dostupnom;

4) **objelodanjivanje informacije** je saznanje sadržine informacije od strane podnosioca zahtjeva ili drugog lica koje nije zaposleno u organu vlasti u čijem se posjedu informacija nalazi;

5) **odgovorno lice** je zaposleni koji je zadužen da rješava po zahtjevu za pristup informacijama i lice koje je odgovorno za zakonitost rada organa vlasti;

6) **dan podnošenja** je dan kada je zahtjev ili drugi podnesak fizičkog ili pravnog lica primljen u organu vlasti;

7) **dan dostavljanja** je dan kada je rješenje ili drugi akt organa vlasti uručen podnosiocu zahtjeva;

8) **javni funkcioner** je lice koje taj status ima u smislu zakona kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa.

## **II PRISTUP INFORMACIJAMA**

### **Informacija i pristup informacijama**

#### **Član 10**

Informacija je dokument u bilo kojem obliku koji je sačinio ili primio organ vlasti, po bilo kojem osnovu, a koji je dužan da evidentira ili čuva, u skladu sa zakonom ili drugim propisom.

Pristup informacijama obuhvata pravo traženja, primanja, širenja, korišćenja i objavljivanja informacija i podataka koji su u njima sadržani.

### **Vodič za pristup informacijama**

#### **Član 11**

Organ vlasti dužan je da sačini, objavi i redovno ažurira vodič za pristup informacijama u svom posjedu (u daljem tekstu: vodič za pristup informacijama).

Vodič za pristup informacijama sadrži katalog vrsta dokumenata uključujući i javne registre i javne evidencije, adresu i e-mail adresu za podnošenje zahtjeva, kontakt telefon, podatke o odgovornim licima, troškovima pristupa informacijama i druge podatke koji su od značaja za ostvarivanje pristupa informacijama koje posjeduje organ vlasti.

### **Proaktivni pristup informacijama**

#### **Član 12**

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

- 1) vodič za pristup informacijama;
- 2) programe i planove rada;
- 3) izvještaje i druga dokumenta o radu i stanju u oblastima iz svoje nadležnosti;
- 4) nacрте, prijedloge i konačne tekstove strateških dokumenata i planova i programa za njihovo sprovođenje;

- 5) nacрте i prijedloge zakona i drugih propisa;
- 6) pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom;
- 7) spisak državnih službenika, namještenika i javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada;
- 8) rješenja i druga pojedinačna akta koja su od značaja za prava, obaveze i interese trećih lica (građevinske dozvole, upisi u katastar nepokretnosti, utvrđivanje poreza i sl.).

Organ vlasti dužan je da informacije iz stava 1 ovog člana, zavisno od vrste informacije, objavi najkasnije u roku od osam dana od dana njihovog sačinjavanja ili donošenja, odnosno usvajanja.

Organ vlasti može na svojoj internet stranici objaviti i druge informacije koje nijesu obuhvaćene stavom 1 ovog člana.

Prilikom objavljivanja informacija organ vlasti dužan je da na odgovarajući način zaštiti lične podatke koji su od značaja za privatnost i podatke koji su označeni stepenom tajnosti, u skladu sa zakonom.

### **Pristup informacijama na zahtjev**

#### **Član 13**

Organ vlasti dužan je da fizičkom i pravnom licu koje traži pristup informaciji (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) omogući pristup informaciji ili njenom dijelu, koju posjeduje u momentu rješavanja o zahtjevu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

### **Pristup javnim registrima i javnim evidencijama**

#### **Član 14**

Organ vlasti dužan je da podnosiocu zahtjeva omogući uvid u javni registar i javnu evidenciju koju posjeduje.

Uvid u javni registar i javnu evidenciju može se tražiti neposredno usmenim zahtjevom.

Pristup informaciji u skladu sa stavom 2 ovog člana organ vlasti dužan je da omogući u roku od tri radna dana od dana traženja pristupa i da o tome sačini službenu zabilješku.

### **Ograničenja pristupa informacijama**

#### **Član 15**

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

- 1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja sljedećih ličnih podataka:

- podaci u Centralnom registru stanovništva i njegovim izvorima,
- jedinstveni matični broj lica,
- biometrijski podaci,
- lično ime maloljetnog lica,
- podaci o usvojenim licima i licima pod starateljstvom,
- fotografija, audio i vizuelni snimak lica van javnog mjesta,
- podaci o dijagnozi bolesti, medicinskim nalazima i liječenju lica,
- podaci o korisnicima socijalne zaštite i njihovim primanjima,
- lično ime punoljetnog lica u okolnostima ugrožavanja ličnog integriteta,
- vjerska i nacionalna pripadnost i seksualni život,
- podaci iz evidencije o osuđivanim i prekršajno kažnjavanim licima,
- adresa stanovanja, telefonski broj i e-mail adresa fizičkog lica, bez njegove saglasnosti;

2) prevencije istrage i gonjenja krivičnih djela, a naročito informaciji koja sadrži podatke:

- o prijavljivanju krivičnog djela i njegovog izvršioca,
- o sadržini preduzetih radnji u prekrivičnom i krivičnom postupku,
- prikupljene izviđajem i istragom,
- o mjerama tajnog nadzora,
- o zaštićenom svjedoku i svjedoku saradniku;

3) vršenja službene dužnosti u pogledu:

- planiranja inspeksijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti,
- konsultacija unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova i izradom službenih dokumenata i predlaganjem rješenja nekog predmeta,
- rada i odlučivanja kolegijalnih organa, do verifikacije zapisnika sa sjednice tog organa,
- pokretanja i vođenja disciplinskog postupka;

4) bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, a naročito informaciji koja sadrži podatke koji su, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti ili koji se odnose na:

- ugrožavanje ustavnog poretka, nezavisnosti, suverenosti i teritorije Crne Gore,



- djelatnosti nosilaca obavještajnih aktivnosti drugih država od značaja za nacionalnu bezbjednost,
- kontraobavještajnu zaštitu,
- djelatnosti nosilaca diplomatskih-konzularnih aktivnosti drugih država od značaja za međunarodni položaj Crne Gore i međunarodne odnose,
- mjere i aktivnosti obavještajnog rada iz oblasti nacionalne bezbjednosti,
- formaciju, borbenu gotovost Vojske Crne Gore i upotrebu vojnih jedinica,
- objekte i instalacije, naoružanje, opremu, specijalna tehnička sredstva koja su isključivo namijenjena za bezbjednost i odbranu zemlje i planove njihove upotrebe,
- bezbjednosne provjere,
- operativni i obavještajni rad policije tokom prikupljanja, obrade, analize i distribucije operativnih izvještaja, procjena, planova, aktivnosti i akcija,
- obezbjeđenje objekata, šticećenih ličnosti, javnih skupova i masovnih okupljanja i operativne akcije u vezi sa tim,
- planove prevencije i upravljanja u vanrednim situacijama,
- upravljanje međunarodnim finansijskim rezervama,
- sistem upravljanja rizicima u finansijskim organizacijama,
- razmjenu podataka sa međunarodnim institucijama i državnim organima na planu sprječavanja i otkrivanja izvršenja radnji sa gotovim novcem sa obilježjima krivičnih djela,
- dnevni izvještaj banke o gotovom novcu ( plan potrebnih sredstava, pregled stanja gotovog novca kod banaka, apoenska struktura, pregled dnevnih isplata i uplata gotovog novca),
- visinu obavezne rezerve banaka,
- strategiju i terminski plan kontrole banaka,
- planove rada interne revizije, kontrolu i nadgledanje platnih sistema i prateću dokumentaciju,
- stanje i promjene gotovog novca u trezoru i transport novca i trezorskih vrijednosti, uključujući unošenje i iznošenje efektivne preko granice,
- planove poslovanja banaka u vanrednim okolnostima,
- bezbjednosni sistem trezora ( projektna i druga dokumentacija vezana za tehničko obezbjeđenje i tehničku zaštitu trezorskih prostorija, dokumentacija o rukovanju ključevima trezora, dokumenta o parametrima i načinu podešavanja

komponenti informacionog sistema i njegovoj zaštiti, održavanju i informaciono tehničkoj podršci kontinuiteta bankarskog poslovanja),

- vlasnike i brojeve računa otvorenih u banci i druge podatke o klijentima do kojih je banka došla po osnovu pružanja bankarskih usluga,

- stanje depozita i promet na pojedinačnim računima otvorenim u banci fizičkih lica, kao i pravnih lica koja nijesu organi vlasti.

Pristup informaciji može se ograničiti samo ako bi se njenim objelodanjivanjem značajno ugrozio neki od interesa iz stava 1 ovog člana, odnosno ako postoji vjerovatnoća da bi njenim objelodanjivanjem nastupila šteta po taj interes koja je veća od interesa javnosti da zna tu informaciju, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

### **Test štetnosti objelodanjivanja informacija**

#### **Član 16**

U postupku pristupa informaciji zaštita privatnosti od objelodanjivanja ličnih podataka iz člana 15 stav 1 tačka 1 ovog zakona je od većeg interesa od interesa javnosti za pristup informaciji koja sadrže te podatke.

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

U slučaju iz stava 2 ovog člana organ vlasti koji je odredio tajnost podatka dužan je da, u roku od osam radnih dana od dana prijema zahtjeva za davanje saglasnosti, organu vlasti koji rješava o zahtjevu za pristup informaciji dostavi odgovarajući akt.

Za podatke sadržane u informaciji koja je od druge države ili međunarodne organizacije označena stepenom tajnosti ne vrši se test štetnosti.

### **Preovlađujući javni interes**

#### **Član 17**

Preovlađujući javni interes za objelodanjivanjem informacije ili njenog dijela postoji kada tražena informacija sadrži podatke koji osnovano ukazuju na:

1) korupciju, nepoštovanje propisa, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava, zloupotrebu ovlašćenja;

2) sumnju da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke;

3) nezakonito dobijanje ili trošenje sredstava iz javnih prihoda;

4) ugrožavanje javne bezbjednosti;

5) ugrožavanje života;

6) ugrožavanje javnog zdravlja;

7) ugrožavanje životne sredine.

Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji ili njenom dijelu iz člana 15 ovog zakona kada postoji preovlađujući javni interes za njeno objelodanjivanje.

### **Trajanje ograničenja**

#### **Član 18**

Ograničenje pristupa informaciji radi zaštite privatnosti i informaciji koja sadrži podatke o zaštićenom svjedoku i svjedoku saradniku traje do isteka rokova koji su zakonom kojim se uređuje arhivska djelatnost propisani za dostupnost arhivske građe koja sadrži lične podatke, osim ako lice na koje se informacija odnosi ili njegov bračni drug, djeca ili roditelji poslije njegove smrti pristanu da se informacija ranije objavi.

Ograničenje pristupa informaciji radi prevencije istrage i gonjenja krivičnih djela i vršenja službene dužnosti u odnosu na pokretanje i vođenje disciplinskog postupka može trajati najduže do okončanja postupka.

Ograničenje pristupa informaciji radi zaštite bezbjednosti, odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike Crne Gore može trajati do isteka rokova koji su propisani zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

## **III POSTUPAK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA**

### **Pokretanje postupka**

#### **Član 19**

Postupak za pristup informaciji pokreće se na pisani zahtjev lica koje traži pristup informaciji.

Jednim zahtjevom može se tražiti pristup više informacija.

Zahtjev za pristup informaciji podnosi se nadležnom organu vlasti neposredno, putem pošte ili elektronskim putem (faks, e-mailom i dr.).

Ako podnositelj zahtjeva traži, organ vlasti dužan je da mu izda ili dostavi odgovarajući dokaz da je primio zahtjev za pristup informaciji.

Na zahtjev za pristup informaciji ne plaća se taksa.

### **Sadržina zahtjeva**

#### **Član 20**

Zahtjev za pristup informaciji treba da sadrži:

- 1) naziv informacije ili podatke na osnovu kojih se ona može identifikovati;
- 2) način na koji se želi ostvariti pristup informaciji;
- 3) podatke o podnosiocu zahtjeva (ime, prezime i adresa fizičkog lica, ili naziv i adresa pravnog lica), odnosno njegovog zastupnika, predstavnika ili punomoćnika.

Zahtjev može da sadrži i druge podatke koji su bitni za ostvarivanje pristupa traženoj informaciji.

### **Anonimni zahtjev**

#### **Član 21**

Organ vlasti može da postupi po anonimnom zahtjevu kojim se pristup informaciji želi ostvariti putem e-maila.

### **Pomoć podnosiocu zahtjeva**

#### **Član 22**

Organ vlasti dužan je da, u najvećoj mogućoj mjeri, pomaže podnosiocu zahtjeva da ostvari pristup traženoj informaciji.

### **Načini pristupa informaciji**

#### **Član 23**

Podnositelj zahtjeva ima pravo da ostvari pristup traženoj informaciji na sljedeće načine:

- 1) neposrednim uvidom u original ili kopiju informacije u prostorijama organa vlasti;
- 2) prepisivanjem ili skeniranjem informacije od strane podnosioca zahtjeva u prostorijama organa vlasti;

3) dostavljanjem kopije informacije podnosiocu zahtjeva od strane organa vlasti, neposredno, putem pošte ili elektronskim putem.

Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji na način iz stava 1 ovog člana za koji se podnosilac zahtjeva opredijelio, osim ako zahtijevani način pristupa objektivno nije moguć.

Radi omogućavanja pristupa informacijama na način koji podnosilac zahtjeva želi, organ vlasti dužan je da, kada je to moguće i primjereno, izvrši konverziju postojećeg formata informacije u elektronsku, odnosno analognu formu (skeniranje, kopiranje i sl.).

### **Način pristupa informacijama licima sa invaliditetom**

#### **Član 24**

Licu sa invaliditetom omogućava se pristup informaciji na način i u obliku koji odgovara njegovoj mogućnosti i potrebama.

### **Način pristupa dijelu informacije**

#### **Član 25**

Ako je dijelu informacije pristup ograničen, organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji dostavljanjem njene kopije podnosiocu zahtjeva, nakon brisanja dijela informacije kojoj je pristup ograničen.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, na dijelu informacije kojoj je pristup ograničen stavlja se napomena “izvršeno brisanje” i daje obavještenje o obimu izvršenog brisanja.

Brisanje dijela informacije vrši se na način kojim se ne može uništiti ili oštetiti tekst, odnosno sadržina informacije.

### **Nadležni organ vlasti**

#### **Član 26**

Za rješavanje o zahtjevu za pristup informaciji nadležan je organ vlasti u čijem posjedu se nalazi tražena informacija.

### **Pristup javno objavljenoj informaciji**

#### **Član 27**

Organ vlasti nije dužan da, na način iz člana 23 ovog zakona, omogući pristup informaciji koju posjeduje, ako je ona javno objavljena u Crnoj Gori i dostupna na internetu.

U slučaju iz stava 1 ovog člana organ vlasti dužan je da, u roku od tri radna dana od dana podnošenja zahtjeva, u pisanoj formi obavijesti podnosioca zahtjeva o tome gdje je i kada tražena informacija javno objavljena.

### **Primjena pravila postupka Član 28**

Organ vlasti rješava o zahtjevu za pristup informaciji u skraćenom postupku, po pravilima opšteg upravnog postupka, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

### **Ispravka zahtjeva Član 29**

Ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili nerazumljiv, pa se zbog toga po njemu ne može postupiti, organ vlasti dužan je da pisanim putem pozove podnosioca zahtjeva da u roku od osam dana od dana dostavljanja poziva otkloni nedostatke u zahtjevu i da mu da uputstvo kako da nedostatke otkloni, kao i da ga upozori da će u slučaju da nedostatke ne otkloni u ostavljenom roku zahtjev biti odbačen.

U slučaju iz stava 1 ovog člana rok za rješavanje o zahtjevu počinje da teče od dana dostavljanja ispravljenog zahtjeva.

### **Odbacivanje zahtjeva Član 30**

Organ vlasti odbaciće zaključkom zahtjev za pristup informaciji, ako:

- 1) ne posjeduje traženu informaciju;
- 2) podnosilac zahtjeva ne postupi u skladu sa članom 29 stav 1 ovog zakona.

### **Rješavanje o zahtjevu Član 31**

O zahtjevu za pristup informaciji organ vlasti odlučuje rješenjem, kojim dozvoljava pristup traženoj informaciji ili njenom dijelu ili zahtjev odbija.

Rješenjem kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje se:

- 1) način na koji se dozvoljava pristup informaciji;

- 2) rok za ostvarivanje pristupa;
- 3) troškovi postupka.

Rješenje kojim se odbija zahtjev za pristup informaciji sadrži detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženoj informaciji.

### **Razlozi za odbijanje zahtjeva**

#### **Član 32**

Organ vlasti odbiće zahtjev za pristup informaciji, ako:

- 1) se zahtjeva sačinjavanje nove informacije;
- 2) je podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup indentičnoj informaciji u toku prethodnih šest mjeseci;
- 3) postoji razlog iz člana 15 ovog zakona za ograničavanje pristupa traženoj informaciji.

### **Rok za rješavanje o zahtjevu**

#### **Član 33**

Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva u roku od osam radnih dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.

Ako se pristup informaciji traži radi zaštite života ili slobode lica, organ vlasti dužan je da rješenje o zahtjevu donese i dostavi ga podnosiocu zahtjeva u roku od 48 časova od časa podnošenja zahtjeva.

Rok iz stava 1 ovog člana organ vlasti može produžiti za 15 dana, ako:

- 1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;
- 2) se traži pristup informaciji koja sadrži lične podatke za čije je objavljivanje prije isteka zakonskog roka potreban pristanak lica iz člana 18 stav 1 ovog zakona;
- 3) se traži pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti;
- 4) pronalaženje tražene informacije zahtjeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno remeti redovni rad organa vlasti.

U slučaju iz stava 3 ovog člana, organ vlasti dužan je da, u roku od tri radna dana od dana podnošenja zahtjeva, u pisanoj formi, obavijesti podnosioca zahtjeva o produženju roka za rješavanje po zahtjevu.

### **Rok za izvršenje rješenja**

#### **Član 34**

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

### **Troškovi postupka**

#### **Član 35**

Troškove postupka za pristup informaciji snosi podnosilac zahtjeva, u skladu sa propisom koji donosi Vlada Crne Gore.

Troškovi postupka za pristup informaciji odnose se na stvarne troškove organa vlasti u pogledu kopiranja i dostavljanja informacije podnosiocu zahtjeva.

Propisom iz stava 1 ovog člana mogu se propisati posebni troškovi za pristup informacijama u arhivima, bibliotekama i muzejima koje predstavljaju arhivsku ili bibliotečku građu, odnosno muzejski materijal.

Ako je podnosilac zahtjeva lice sa invaliditetom troškove postupka za pristup informaciji snosi organ vlasti.

Troškovi postupka iz stava 2 ovog člana plaćaju se prije omogućavanja pristupa informaciji.

Ako podnosilac zahtjeva ne dostavi dokaz da je uplatio troškove postupka u utvrđenom iznosu, organ vlasti neće mu omogućiti pristup traženoj informaciji.

### **Pravo na žalbu**

#### **Član 36**

Protiv akta organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može izjaviti žalbu nezavisnom nadzornom organu nadležnom za zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama ( u daljem tekstu: Agencija), preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu.

### **Razlozi za žalbu**

#### **Član 37**

Žalba protiv akta o zahtjevu za pristup informaciji može se podnijeti iz razloga koji su propisani zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak.



## **Dejstvo žalbe**

### **Član 38**

Žalba na rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji ne odlaže izvršenje rješenja.

## **Postupanje prvostepenog organa po žalbi**

### **Član 39**

Prvostepeni organ vlasti dužan je da, u okviru ovlašćenja utvrđenih zakonom, sve radnje po žalbi sprovede u roku od tri radna dana od dana podnošenja žalbe.

## **Postupanje Agencije po žalbi**

### **Član 40**

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

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

Savjet Agencije dužan je da meritorno odluči po žalbi, osim u slučaju ćutanja administracije.

## **Nadležnosti Agencije**

### **Član 41**

Agencija, pored nadležnosti koje su propisane zakonom kojim se uređuje zaštita ličnih podataka:

- 1) vrši nadzor nad zakonitošću upravnih akata kojima se rješava o zahtjevima za pristup informacijama i preduzima zakonom propisane mjere;
- 2) vodi informacioni sistem pristupa informacijama;
- 3) prati stanje i podnosi izvještaje o stanju u oblasti pristupa informacijama;
- 4) podnosi zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka za povrede odredaba ovog zakona koje nijesu u nadležnosti inspekcije.

## **Ovlašćenja Savjeta Agencije**

### **Član 42**

Radi rješavanja po žalbi i vršenja nadzora nad zakonitošću upravnih akata po zahtjevima za pristup informacijama, Savjet Agencija ima pravo da zahtijeva:

- 1) da mu organ vlasti dostavi kompletnu ili dio informacije kojoj se traži pristup i druge informacije i podatke koji su potrebni za odlučivanje;
- 2) da inspekcija koja je nadležna za kontrolu kancelarijskog poslovanja utvrdi da li organ vlasti posjeduje traženu informaciju;

Organi vlasti i inspekcija iz stava 1 tačka 2 ovog člana dužni su da, u roku od tri radna dana od dana dostavljanja zahtjeva, dostave Savjetu Agencije tražene informacije i podatke.

Savjet Agencije nema pravo da cijeni da li je organ vlasti podatke koji su sadržani u informaciji kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti.

### **Informacioni sistem pristupa informacijama**

#### **Član 43**

Radi praćenja stanja u oblasti pristupa informacijama Agencija vodi informacioni sistem pristupa informacijama, kojim se obezbjeđuje baza podataka o:

- 1) organima vlasti;
- 2) zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima, organima vlasti, vrstama informacija i traženim načinima pristupa informacijama;
- 3) aktima organa vlasti po zahtjevima za pristup informacijama;
- 4) žalbama na akte po zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima i organima;
- 5) tužbama protiv rješenja o zahtjevima za pristup informacijama, po podnosiocima tužbi i tuženim organima vlasti;
- 6) odlukama suda po tužbama na rješenja po zahtjevima za pristup informacijama;
- 7) mjerama protiv organa vlasti zbog nepostupanja u skladu sa ovim zakonom.

Sadržaj i način vođenja informacionog sistema propisuje ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.

### **Obaveza dostavljanja akata i podataka**

#### **Član 44**

Organi vlasti dužni su da Agenciji dostave podatke o podnescima, aktima i preduzetim mjerama iz člana 43 stav 1 ovog zakona, u roku od osam radnih dana od dana njihovog podnošenja, odnosno sačinjavanja ili preduzimanja.

## **Izvještaj o stanju u oblasti pristupa informacijama**

### **Član 45**

Agencija je dužna da na zahtjev, a najmanje jednom godišnje, podnese Skupštini Crne Gore izvještaj o stanju u oblasti pristupa informacijama.

## **Sudska zaštita**

### **Član 46**

Podnosilac zahtjeva za pristup informaciji i drugo zainteresovano lice ima pravo na sudsku zaštitu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravni spor.

Sud ima pravo da cijeni da li je organ vlasti podatke sadržane u informaciji kojoj se traži pristup pravilno označio stepenom tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje tajnost podataka.

Postupak po tužbi u vezi sa pristupom informaciji je hitan.

## **Zaštita zaposlenog**

### **Član 47**

Zaposleni u organu vlasti koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju koja sadrži podatke o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije ili službenog ovlašćenja ne može se pozvati na odgovornost za povredu radne obaveze.

## **V NADZOR**

## **Inspekcijski nadzor**

### **Član 48**

Inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona u odnosu na ažurnost rješavanja po zahtjevima za pristup informacijama i žalbama na akta po zahtjevima za pristup informacijama vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave.

## **VI KAZNENE ODREDBE**

### **Prekršaji**

#### **Član 49**

Novčanom kaznom u iznosu od 500 do 20.000 eura kazniće se za prekršaj organ vlasti koji je pravno lice, ako:

1) u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona ne sačini vodič za pristup informacijama propisane sadržine, ne objavi ili redovno ne ažurira, a najmanje jednom godišnje, vodič za pristup informacijama (čl. 11 i 51č);

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

3) ne omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom (član 13);

4) ne omogući podnosiocu zahtjeva uvid u javni registrar ili javnu evidenciju (član 14);

5) ne omogući pristup informaciji čije je objelodanjivanje od provlađujućeg javnog interesa (član 17 stav 2);

6) podnosiocu zahtjeva ne izda ili ne dostavi odgovarajući dokaz da je primio zahtjev za pristup informaciji (član 19 stav 4);

7) ne pruži podnosiocu zahtjeva, u najvećoj mogućoj mjeri, pomoć u ostvarivanju pristupa traženoj informaciji (član 23);

8) ne omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji na način koji on želi, osim ako zahtijevani način nije objektivno moguć ili ne izvrši, kada je to moguće i primjereno, konverziju postojećeg formata informacije u elektronsku, odnosno analognu formu (član 23 st. 2 i 3);

9) ne obavijesti u pisanoj formi podnosioca zahtjeva, u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva, o tome gdje je i kada tražena informacija javno objavljena (član 27 stav 2);

10) ne pozove pisanim putem podnosioca zahtjeva u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva da otkloni nedostatke u zahtjevu, ne da mu uputstvo kako da otkloni nedostatke ili ga ne upozori da će u slučaju da nedostatke ne otkloni u propisanom roku zahtjev biti odbačen (član 29 stav 1);

11) ne da detaljno obrazloženje razloga zbog kojih ne dozvoljava pristup traženoj informaciji (član 31 stav 3);

12) o zahtjevu za pristup informaciji ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva (član 33 stav 1);

13) u slučaju produženja roka za donošenje i dostavljanje rješenja po zahtjevu za pristup informaciji ne obavijesti, u pisanoj formi podnosioca zahtjeva, u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva, o produženju roka za rješavanje o zahtjevu (član 33 stav 4);

14) ne izvrši rješenje kojim je dozvoljen pristup informaciji u roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva, odnosno od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni rješenjem određeni (član 34);

15) kao prvostepeni organ ne postupi po žalbi protiv akta o zahtjevu za pristup informaciji u roku od tri radna dana od dana podnošenja žalbe (član 39);

16) ne dostavi Savjetu Agencije tražene informacije i podatke u roku od tri radna dana od dana dostavljanja zahtjeva (član 42 stav 2);

17) ne dostavi Agenciji podatke o podnescima i aktima iz člana 43 stav 1 ovog zakona u roku od osam dana od dana njihovog podnošenja, odnosno sačinjavanja ili preduzimanja (član 44);

18) pozove na odgovornost zaposlenog koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju koja sadrži podatke o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije ili službenog ovlašćenja (član 47).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik koji je organ vlasti novčanom kaznom u iznosu od 150 do 6.000 eura.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se odgovorno lice u organu vlasti i fizičko lice koje je organ vlasti, novčanom kaznom u iznosu od 200 do 2.000 eura.

## **Član 50**

Novčanom kaznom u iznosu od 200 do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u Agenciji, ako Agencija:

1) ne donese rješenje po žalbi i ne dostavi ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe ili ne odluči meritorno o žalbi na akt o pristupu informaciji (član 40 st. 1 i 3);

2) ne vodi informacioni sistem pristupa informacijama propisane sadržine (član 43 stav 1);

3) ne podnese Skupštini Crne Gore izvještaj o stanju u oblasti pristupa informacijama (član 45).

## **VII PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Rok za izradu vodiča za pristup informacijama**

#### **Član 51**

Organi vlasti vodiče za pristup informacijama, u skladu sa ovim zakonom, sačinice i na svojoj internet stanici objaviti u roku od 30 dana od dana početka primjene ovog zakona.

### **Podzakonski akti**

#### **Član 52**

Podzakonski akti u skladu sa ovim zakonom donijeće se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Ustanovljavanje informacionog sistema**

#### **Član 53**

Informacioni sistem pristupa informacijama uspostaviće se u roku od 90 dana od dana donošenja podzakonskog akta iz člana 43 stav 2 ovog zakona.

### **Započeti postupci**

#### **Član 54**

Postupci za pristup informacijama koji su započeti prije početka primjene ovog zakona okončaće se po ranijem zakonu.

**Prestanak ranijeg propisa**  
**Član 55**

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o slobodnom pristupu informacijama (“Službeni list RCG”, broj 68/05).

**Stupanje zakona na snagu**  
**Član 56**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”, a primjenjivaće se istekom roka od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

# OBRAZLOŽENJE

## I Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadržan je u članu 16 tač. 1 i 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

## II Razlozi za donošenje zakona

Analiza potrebe izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o tajnosti podataka i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koju je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 23. juna 2011. godine, pokazala je da je neophodno donijeti novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama iz sljedećih razloga:

Odredbom člana 51 Ustava Crne Gore, koji je usvojen 19. oktobra 2007. godine, ustanovljeno je pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja i propisano da se pristup informacijama može ograničiti ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane, spoljne, monetarne i ekonomske politike.

Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Službeni list RCG“, broj 68/05), sadrži širi obim interesa radi čije zaštite se može ograničiti pristup informacijama, zbog čega je neophodno izvršiti usaglašavanje Zakona sa Ustavom u tom pogledu.

Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, od 18. juna 2009. godine, a koju je Skupština Crne Gore potvrdila 26. maja 2011. godine, propisani su minimalni standardi u pogledu pristupa službenim dokumentima, koje je svaka država članica dužna da ispoštuje i da svojim zakonodavstvom obezbijedi njihovu odgovarajuću implementaciju i efikasnu primjenu.



Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama sadrži veći dio standarda koji su utvrđeni Konvencijom i na većem nivou od propisanog minimuma. Međutim, Konvencija sadrži i određene standarde i zahtjeve koji nijesu bili definisani Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope iz 2002. godine, po kojoj je rađen važeći Zakon, zbog čega je neophodno obezbijediti adekvatnu primjenu Konvencije u tom pogledu.

Postoji određena neusklađenost Zakona o slobodnom pristupu informacijama sa zakonima koji su donešeni poslije njega, a naročito sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i Zakonom o tajnosti podataka. Ova neusklađenost konstatovana je u Analitičkom izvještaju, kao pratećem dokumentu uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropsku Uniju, kroz stav: „Potrebno je uspostaviti bolju ravnotežu između Zakona o tajnosti podataka, Zakona o Zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kako bi se spriječila neopravdana ograničenja pristupa informacijama koje se moraju učiniti javnim i konsolidovala nadzorna uloga civilnog društva“.

Takođe, analiza važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama pokazala je da su bitni nedostaci u njegovoj primjeni rezultat nepostojanja jedinstvene institucionalne zaštite po žalbama na prvostepena rješenja i inspeksijskog nadzora, a samim tim i odgovornosti za nepoštovanje zakona.

Polazeći od navedenih razloga, obim potrebnih izmjena i dopuna važećeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama, radi usaglašavanja sa Ustavom, Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i Zakonom o tajnosti podataka prevazilazi 50% postojećeg teksta, što je prema Pravno-tehničkim pravilima za izradu zakona i drugih propisa razlog za izradu integralnog teksta zakona.

### **III Usklađenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama**

Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama usaglašen je sa:

- *Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima*, u pogledu principa, standarda, obveznika davanja informacija, značenja pojma

informacija, procedura i instrumenata zaštite za ostvarivanja prava na pristup informacijama u posjedu organa vlasti.

- *Direktivom Evropskog parlamenta i Savjeta o zaštiti građana u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka 31995L0046EZ*, od 24. oktobra 1995. godine, u pogledu ograničenja pristupa informacijama radi zaštite privatnosti od objelodanjivanja određenih ličnih podataka.

- *Preporukom br.R (2000 13) Odbora ministara članicama o evropskoj politici o dostupnosti arhivske građe*, koja se u cjelosti odnosi na arhivsku djelatnost i određuje upotrebu nekih osnovnih pojmova iz ove oblasti (arhiv, arhivska građa, pristup i korišćenje, korisnici, čuvani podaci i dr.), u pogledu trajanja ograničenja pristupa informacijama koje sadrže lične podatke koji mogu uticati na privatnost.

## **IV Objašnjenje osnovnih pravnih instituta**

### **1.Osnovne odredbe (čl. 1- 9)**

Osnovnim odredbama utvrđen je predmet regulative, načela i standardi pristupa informacijama, javni interes u pogledu objavljivanja informacija u posjedu organa vlasti i značenje određenih izraza.

Utvrđivanjem načela na kojima se temelji pristup informacijama i preciziranjem njihove sadržine, odnosno smisla određena je suština i cilj predmetne regulative, a posebno u pogledu doprinosa razvoju demokratskih odnosa u Crnoj Gori, uključivanja javnosti u donošenje ključnih odluka, omogućavanja ostvarivanja ostalih ljudskih prava i sloboda i obezbjeđivanja transparentnosti rada organa vlasti, kao osnovnog instrumenta demokratske kontrole vlasti i promovisanja legalnosti i legitimnosti vršenja vlasti.

Utvrđivanjem javnog interesa u pogledu pristupa informacijama izvršen je prvi, odnosno osnovni test štetnosti objelodanjivanja informacija u odnosu na posljedice koje zbog toga mogu nastati po određene privatne i javne interese koji nijesu pod posebnom zaštitom, kao i u odnosu na ove interese do standarda srazmjernosti mogućih šteta u odnosu na pravo javnosti da zna. Ovim testom štetnosti pristupa informacijama u posjedu organa vlasti promovisan je primat principa slobodnog pristupa informacijama u odnosu na moguća ograničenja, jer se sva ograničenja pristupa informacijama moraju predvidjeti u formi izuzetaka, sa

jasno prepoznatljivim kriterijumima u pogledu sadržaja informacija i njihovog štetnog uticaja. Istovremeno javni interes u pogledu pristupa informacijama je osnov za propisivanje proaktivnog pristupa, odnosno objavljivanja određenih vrste javnih informacija.

## **2.Pristup informacijama ( čl. 10-18)**

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti je veoma bitan segment demokratskog društva, zbog njegovih, u teoriji i praksi, prepoznatih funkcija od kojih je nesumnjivo najbitnija demokratska funkcija, koja omogućava da su građani dobro i pravovremeno informisani o pitanjima o kojima treba da se opredjeljuju ili donose odluke. Pored toga, pristup informacijama omogućava građanima da ostvare druga prava, kao što su pravo glasa, pravo na zakonodavnu inicijativu, rješavanje konkretnog prava itd. Značaj pristupa informacijama ogleda se i u njegovoj kontrolnoj funkciji putem koje građani i drugi subjekti mogu ostvarivati neposredni uvid u rad organa vlasti i nosilaca javnih funkcija, što je instrument za sprječavanje lošeg poslovanja, postupanja, zloupotrebe ovlašćenja i korupcije. Najzad, sve više se prepoznaje ekonomska funkcija ovog prava, u smislu što javne informacije predstavljaju novo tržište, koje može da afirmiše, ali i da ugrožava neke nove komercijalne mogućnosti za poslovanje. Naime, u doba informacionog društva, aspekti javnih informacija e-uprave, kojom se internet uvodi kao novo sredstvo komunikacije između javnog sektora i raznih korisnika njegovih usluga, omogućava se brži i efikasniji protok informacija, što je bitan instrument za zaštitu konkurencije i afirmaciju ravnopravnosti uslova i mogućnosti poslovanja.

Polazeći od navedenih funkcija prava na pristup informacijama, u Evropi danas, administrativna transparentnost se prepoznaje kao osnovno pravo pojedinca i ključna komponenta demokratskog upravljanja. Takođe, transparentnost rada državne administracije je predložena kao jedna od ključnih instrumentalnih sloboda neophodnih za ekonomski i socijalni razvoj i za unapređenje međunarodnih investicija.

Značaj i opseg prava na pristup informacijama se svakodnevno povećava, što potvrđuje činjenica da preko 90 država širom svijeta imaju zakonodavstvo kojim se uređuje ova kompleksna i osjetljiva problematika. Međutim, sprovedene ankete širokih razmjera pokazuju da trend transparentnosti subjekata javnog sektora u mnogim državama nije dovoljan da se osigura ostvarivanje prava na

pristup informacijama u praksi. U tom smislu važni međunarodni standardi koji podupiru ostvarivanje ovog prava odnose se naročito na: terminološko određenje informacije; proaktivnu transparentnost, način definisanja izuzetaka, odnosno ograničenja; propisivanje rokova za pružanje zahtijevane informacije; afirmaciju načela slobodnog pristupa; ustanovljavanje obaveze javnog obavještanja o nekim informacijama; propisivanje pravne zaštite; uspostavljanje mandata i posebnih ovlaštenja apelacionog organa. Takođe, za ostvarivanje ovog prava posebno se cijeni tradicija transparentnosti državne uprave u konkretnoj državi.

Shodno navedenim funkcijama prava na pristup informacijama i savremenim standardima i trendovima njegovog ostvarivanja, u ovom dijelu Nacrta zakona uređena su sljedeća pitanja:

- Pojam informacije i sadržina prava na pristup informacijama u posjedu organa vlasti.
- Obaveza sačinjavanja, objavljivanja i ažuriranja vodiča za pristup informacijama, sa precizno određenom sadržinom, kao instruktivnog dokumenta za olakšavanje pristupa informacijama posebno u pogledu omogućavanja svakom licu da se odluči kod kojeg će organa vlasti da traži pristup određenoj informaciji, procedura ostvarivanja pristupa informacijama i način komunikacije lica koje traži pristup informaciji i organa vlasti.
- Proaktivni pristup informacijama kojim se afirmiše utvrđeni javni interes u pogledu objavljivanja informacija i omogućava istovremena dostupnost informacija neodređenom broju lica, što je, suštinski, smisao načela slobodnog pristupa i ravnopravnosti i jednakosti uslova za pristup informacijama. U tom smislu, za proaktivni pristup, odnosno objavljivanje informacija, predviđene su najaktuelnije informacije od interesa za javnost i informacije kojim se afirmiše princip transparentnosti rada organa vlasti i princip prava javnosti da zna postupanje organa vlasti po aktuelnim pitanjima.
- Pristup javnim evidencijama i registrima koji, po prirodi stvari, moraju biti dostupni javnosti, omogućava se neposredno na usmeni zahtjev, bez formalnog odlučivanja, jer s obzirom na njihovu sadržinu nema potrebe za vršenjem testa štetnosti njihovog objelodavljanja.
- Ograničenja pristupa informacijama radi uspostavljanja ravnoteže između prava javnosti da zna i potrebe da se spriječi prekomjerno ugrožavanje

prepoznatih legitimnih interesa od objelodanjivanja određenih informacija. Naime, pravo na pristup informacijama jeste osnovno, ali ne i apsolutno pravo. Stoga preciznost i disciplina izuzetaka kojim se ograničava njegova apsolutnost predstavljaju najvažniji dio režima slobodnog pristupa informacijama. Pravo na pristup informacijama podložno je širokom spektru izuzetaka. Nekim od njih se štite određeni javni, a nekim privatni interesi. Ustavom Crne Gore prepoznato je osam posebno značajnih interesa, radi čije zaštite se može ograničiti pristup informacijama. U Konvenciji Savjeta Evrope o dostupnosti službenih dokumenata navodi se 12 osnova za ograničenja, a u propisima o pristupu informacijama Evropske unije predviđena su ograničenja za zaštitu devet legitimnih interesa. Osnovni zadatak Nacrta zakona u tom pogledu je da predviđene međunarodne standarde konkretizuje u formi izuzetaka koji će biti dovoljni za zaštitu prepoznatih interesa i garancija od nepotrebnih i prekomjernih ograničenja objelodanjivanja informacija. Istovremeno ovim pravnim institutom uspostavlja se harmonizacija predmetne regulative sa problematikom koja je uređena Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i Zakonom o tajnosti podataka.

- Nacrtom zakona predviđena ograničenja pristupa informacijama definisana su u okviru Ustavom i Konvencijom datih mogućnosti. Naime, Ustavom i Konvencijom predviđena je mogućnost ograničenja, a ne obaveza ograničavanja pristupa informacijama radi zaštite određenih privatnih i javnih interesa, odnosno vrijednosti. Ova okolnost nameće potrebu da se u svakom konkretnom slučaju traženja pristupa određenoj informaciji vrši test štetnosti njenog objelodanjivanja u odnosu na navedene interese i srazmjernost moguće štete u odnosu na interes javnosti za neobjelodanjivanje te informacije.
- Institut izuzetka podrazumijeva preciznost definisanja i primjene, zbog čega su Nacrtom zakona informacije kojima se pristup može ograničiti, prepoznate s obzirom na njihovu sadržinu, što je u skladu sa utvrđenim demokratskim standardima u ovoj oblasti.

Ograničenja pristupa informacijama su restriktivno definisana, jer nije prepoznata potreba da se ograničava pristup informacijama u pojedinim oblastima koje su kao mogućnost predviđene Ustavom i Konvencijom. U tom smislu Nacrt

zakona predstavlja značajan demokratski iskorak, jer date mogućnosti ne pretvara u pravilo, već u obavezu razložnog odlučivanja.

Ograničenja pristupa informacijama podrazumijevaju izuzetnu posvećenost realnoj i činjenično utemeljenoj procjeni štetnosti njihovog objavljivanja, što se obezbjeđuje kroz propisani mehanizam drugog testa štetnosti. Ovaj test štetnosti omogućava ograničenje pristupa konkretnoj informaciji samo u slučaju postojanja prekomjernog ugrožavanja nekog predviđenog legitimnog interesa od objelodanjivanja te informacije, odnosno ako bi šteta po taj interes bila veća od interesa javnosti da zna tu informaciju. Prema tome, Nacrtom zakona, pored osnovnog testa štetnosti koji je iskazan kroz javni interes, predviđen je test u pogledu srazmjernosti moguće štete od objelodanjivanja konkretne informacije u odnosu na štetu po interes javnosti zbog ograničavanja pristupa toj informaciji. Kao konkretizacija ovog testa štetnosti propisan je posebni test štetnosti u pogledu informacija čije objavljivanje može uticati na privatnost i informacija koje su, u skladu sa zakonom, označene stepenom tajnosti.

- Test štetnosti objavljivanja ličnih podataka odražava ustavno pravo zaštite ličnih podataka i međunarodne standarde u tom pogledu. Međutim, pristup informacijama time ne gubi na značaju jer postoji institut preovlađujućeg javnog interesa koji, u predviđenim slučajevima daje imperativno pravo javnosti da zna određene informacije u odnosu na njihov mogući štetni uticaj po privatne ili uže javne interese.
- Najzad, Nacrtom zakona predviđen je treći test štetnosti objelodanjivanja informacija, tj. takozvani preovlađujući javni interes za objelodanjivanje informacija koje sadrže podatke od značaja za suzbijanje i otkrivanje ili otklanjanje izuzetno štetnih i društveno opasnih radnji ili za otklanjanje njihovih posljedica.

Preovlađujući javni interes znači da je interes javnosti da se određena informacija objelodani veći od štete koja zbog toga može nastati po neki prepoznati legitimni interes. U slučaju postojanja preovlađujućeg javnog interesa postoji apsolutnost prava na pristup informacijama, odnosno obavezu objavljivanja konkretne informacije ili njenog dijela, koja je potrebna i dovoljna za ostvarivanje određene svrhe preovlađujućeg javnog interesa, bez obzira na njihovu štetnost po određeni legitimni interes.

- Nacrt zakona sadrži taksativnu numeraciju razloga za preovlađujući javni interes, što je garancija da se od neophodne zaštite legitimnih interesa

može odstupiti samo kada za to postoje razlozi koji predstavljaju apsolutni interes javnosti.

- Određivanje trajanja ograničenja pristupa informacijama ima za cilj da uspostavi objektivne standarde i ravnotežu u pogledu stvarnih rizika ugrožavanja legitimnih interesa i aktuelnosti objelodanjivanja informacija koje se na njih odnose.

### **3.Postupak za pristup informacijama ( čl. 19-47)**

U okviru ovog poglavlja uređena su pitanja koja su od značaja za ostvarivanje pristupa informacijama koje nijesu u režimu proaktivnog objavljivanja i za čiju dostupnost je potrebno, u svakom konkretnom slučaju, izvršiti odgovarajući test štetnosti i donijeti razložno rješenje.

Osnovna predložena rješenja odnose se na: pokretanje postupka pisanim zahtjevom minimalno potrebne sadržine; omogućavanje postupanja po anonimnom zahtjevu, kada identitet podnosioca zahtjeva nije od značaja za to; utvrđivanje obaveze organa vlasti da pristup traženoj informaciji omogući na način na koji podnositelj zahtjeva želi, uz obavezu da se, ukoliko je to objektivno moguće, izvrši konverzija iz analogne u elektronsku formu i obratno; preciziranje rokova za rješavanje po zahtjevima i omogućavanje pristupa informacijama; preciziranje razloga za odbacivanje i odbijanje zahtjeva; određivanje jedinstvenog drugostepenog organa za rješavanje po žalbama na prvostepena akta svih organa vlasti, kao nezavisnog nadzornog organa sa posebnim ovlašćenjima koja mu omogućavaju efikasnost rada u funkciji ostvarivanja datih nadležnosti; uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema pristupa informacijama, kao baze relevantnih podataka za praćenje stanja u ovoj oblasti i postupanje svakog organa vlasti; izvještavanje o stanju u oblasti pristupa informacijama i pravnu zaštitu zaposlenog koji savjesno vršeći dužnost objelodani informaciju koja sadrži podatke o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije ili službenog ovlašćenja. Svaki od navedenih pravnih instituta može se posebno elaborirati, ali smatramo da za tim nema potrebe jer su jasno i precizno definisani, međusobno povezano i uzajamno uslovljeni.

#### **4. Nadzor (član 48)**

Nadzor nad primjenom ovog zakona vršiće ministarstvo nadležno za poslove uprave, preko upravne inspekcije, jer je to u skladu sa njenim nadležnostima u pogledu kontrole primjene odredaba zakona i drugih propisa o upravnom postupku koji se odnose na efikasnosti i ažurnost u rješavanju upravnih stvari, postupanja u skladu sa pravilima postupka, pružanja pravne pomoći i troškove postupka, kao i propisa o kancelarijskom poslovanju i vođenju evidencija.

#### **5. Kaznene odredbe (čl. 49-50)**

Za povrede pojedinih odredaba ovog zakona propisana je prekršajna odgovornost, u granicama minimalnih i maksimalnih limita, čime je omogućeno da nadležni organ, zavisno od materijalnog položaja organa vlasti i drugih bitnih okolnosti, odmjerava visinu kazni sa kojima će se postići svrha kažnjavanja.

#### **6. Prelazne i završne odredbe (51-56)**

Prelaznim i završnim odredbama uređena su pitanja od značaja za početak primjene zakona, a posebno u pogledu donošenja podzakonskih akata za njegovo izvršavanje i uspostavljanje informacionog sistema pristupa informacijama. Iz navedenih razloga, kao i zbog potrebe da se Agencija, kao drugostepeni organ, kadrovski i tehnički osposobi za kvalitetno i efikasno vršenje datih nadležnosti, predviđena je odložna primjena ovog zakona na period od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.

### **V Procjena finansijskih sredstava za sprovođenje zakona**

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore, jer će se sredstva za zapošljavanje potrebnih izvršilaca u Agenciji za zaštitu ličnih podataka i pristup informacijama obezbijediti preusmjeravanjem sa potrošačkih jedinica, odnosno organa koji imaju zaposlene za rješavanje po žalbama na akta o zahtjevima za pristup informacijama. Naime, za rješavanje po žalbama i vođenje informacionog sistema pristupa informacijama Agenciji je potrebno sedam izvršilaca, a način obezbjeđivanja sredstava za njihovo angažovanje će biti sagledan i preciziran u toku javne rasprave o Nacrtu zakona.