



Digital Democracy
Initiative

ANALIZA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

AUTOR: VESELIN RADULOVIĆ, ADVOKAT
PODGORICA, 2026. GODINA



Naziv:

Analiza zakona o slobodnom pristupu informacijama u Crnoj Gori

Autor:

Veselin Radulović, advokat

Urednik:

Vuk Maraš, izvršni direktor

Izdavač:

Balkanska istraživačka mreža - Crna Gora (BIRN Crna Gora)

Jun, 2026. godine

Aktivnost je finansirana od strane Digital Democracy Initiative. Stavovi i mišljenja izneseni u ovom dokumentu su autorova i ne mogu se smatrati stavovima donatora koji je finansijski podržao projekat.



SADRŽAJ

UVOD.....	4
Cilj analize	4
Struktura analize	4
Metodologija	5
1. OPŠTI PREGLED I KONTEKST	5
2. KOMPARATIVNA ANALIZA STAROG I NOVOG ZAKONA	6
Pozitivna unapređenja.....	6
Proaktivna transparentnost	6
Službenik za pristup informacijama	7
Izvršenje rješenja	7
Jačanje nadzornih ovlaštenja Agencije	8
Ograničeni ili propušteni reformski koraci	8
Izostanak meritornog odlučivanja.....	8
Produženje rokova	9
3. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA.....	9
Rizici restriktivnog tumačenja.....	9
Poreska tajna	9
Poslovna tajna	10
Tajni podaci.....	10
Test štetnosti i javnog interesa	10
4. UTICAJ NA ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO I CIVILNI SEKTOR	11
Pozitivni efekti	11
Rizici za istraživački rad	11
5. USKLAĐENOST SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA	12
6. PRIMJENA ZAKONA I SISTEMSKE IZAZOVI	12
6.1. Nepriznavanje naknade troškova u sporovima zbog ćutanja uprave.....	13
7. KLJUČNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA.....	14
7.1. Uvesti meritorno odlučivanje Agencije u drugostepenom postupku	14
7.2. Ograničiti mogućnost produženja rokova zbog sprovođenja testa štetnosti.....	14
7.3. Proširiti definiciju organa vlasti.....	14
7.4. Preciznije urediti izuzetke koji se odnose na poslovnu i poresku tajnu	15
7.5. Omogućiti Agenciji kontrolu opravdanosti oznake tajnosti	15
7.6. Dodatno ojačati institut preovlađujućeg javnog interesa	15
7.7. Uvesti zabranu diskriminacije novinara i medija	15



Digital Democracy Initiative

7.8. Ojačati prekršajnu odgovornost i povećati sankcije.....	15
7.9. Preciznije urediti institut ponovne upotrebe informacija.....	16
7.10. Unaprijediti pristupačnost za osobe sa invaliditetom	16
7.11. Definirati odgovornost članova Savjeta Agencije	16
7.12. Jačati institucionalne kapacitete i kulturu transparentnosti.....	16
7.13. Preispitati odredbu o troškovima upravnog spora zbog ćutanja uprave	16
Završna napomena	17
ZAKLJUČAK	17



UVOD

Pravo na slobodan pristup informacijama predstavlja jedno od ključnih demokratskih prava i jedan od najvažnijih mehanizama javne kontrole rada državnih organa i drugih subjekata koji vrše javna ovlaštenja ili raspolazu javnim sredstvima. Njegov značaj posebno dolazi do izražaja u društvima koja se suočavaju sa izazovima korupcije, netransparentnog upravljanja javnim resursima, političkog klijentelizma i nedovoljne institucionalne odgovornosti jer omogućava građanima, medijima i organizacijama civilnog društva da nadziru zakonitost i svrsishodnost rada javnih institucija.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama predstavlja jednu od najvažnijih reformi u oblasti transparentnosti javne uprave u Crnoj Gori u posljednjoj deceniji. Imajući u vidu značaj ovog zakona za ostvarivanje ustavnog prava javnosti da zna, kao i njegov neposredan uticaj na rad medija, organizacija civilnog društva, akademske zajednice i građana, neophodno je sagledati ne samo normativna rješenja sadržana u zakonu, već i njihove moguće praktične posljedice.

Cilj analize

Cilj ove analize je da pruži ocjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama kroz sagledavanje njegovih prednosti, nedostataka i mogućih efekata na ostvarivanje prava na pristup informacijama u praksi.

Poseban fokus stavljen je na procjenu da li usvojena rješenja doprinose jačanju transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti institucija ili ostavljaju prostor za restriktivna tumačenja i ograničavanje prava javnosti na pristup informacijama od javnog značaja.

Analiza nastoji da identifikuje oblasti u kojima je novi zakon unaprijedio postojeći normativni okvir, ali i da ukaže na odredbe koje mogu predstavljati izvor pravne nesigurnosti, otežati pristup informacijama ili dovesti do neujednačene i restriktivne primjene zakona.

Struktura analize

Analiza je koncipirana tako da obuhvati više međusobno povezanih aspekata usvojenog zakonskog rješenja.

Najprije se daje opšti pregled razvoja sistema slobodnog pristupa informacijama u Crnoj Gori i normativnog konteksta u kojem je novi zakon usvojen. Nakon toga slijedi komparativna analiza ranijeg i sada usvojenog zakonskog okvira sa posebnim osvrtom na ključna unaprijeđenja, propuštene reforme i potencijalne rizike.

Posebna pažnja posvećena je ograničenjima prava na pristup informacijama, uključujući pitanja poslovne i poreske tajne, zaštite tajnih podataka, primjene testa štetnosti i javnog interesa, kao i mogućnosti restriktivnog tumačenja pojedinih zakonskih odredbi.

Analiza dalje razmatra uticaj usvojenih rješenja na istraživačko novinarstvo i organizacije civilnog društva, ocjenjuje usklađenost zakona sa međunarodnim standardima i evropskim pravnim okvirom, te identifikuje ključne izazove koji se mogu pojaviti u njegovoj primjeni.



Posebno poglavlje posvećeno je preporukama za unapređenje zakonskog teksta sa ciljem jačanja transparentnosti, pravne sigurnosti i efikasnosti mehanizama zaštite prava na pristup informacijama.

Metodologija

Analiza je zasnovana na kombinaciji normativne, komparativne i praktične analize usvojenih zakonskih rješenja.

Prilikom izrade analize korišćeni su:

- novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama;
- raniji Zakon o slobodnom pristupu informacijama Crne Gore;
- relevantna praksa Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama;
- praksa Upravnog suda Crne Gore u predmetima slobodnog pristupa informacijama;
- standardi sadržani u Konvenciji Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima (Tromso konvencija);
- praksa Evropskog suda za ljudska prava, naročito u predmetima koji se odnose na pravo pristupa informacijama kao sastavni dio slobode izražavanja iz člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- relevantni dokumenti i preporuke Evropske komisije u okviru procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji;
- uporednopravna iskustva država regiona.

Pored analize samog normativnog teksta, poseban akcenat stavljen je na procjenu praktičnih efekata usvojenih rješenja. Iz tog razloga analiza ne ostaje samo na opisu pojedinih zakonskih odredbi, već ih sagledava kroz dosadašnju praksu organa vlasti, Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i Upravnog suda Crne Gore.

Takav pristup omogućava da se procijeni ne samo formalna usklađenost zakona sa međunarodnim standardima, već i njegova vjerovatna primjena u praksi, uključujući potencijalne rizike od restriktivnog tumačenja, administrativnog opstruiranja i selektivne transparentnosti.

Osnovna teza ove analize jeste da kvalitet sistema slobodnog pristupa informacijama ne zavisi isključivo od formalnog sadržaja zakona, već prvenstveno od toga da li normativna rješenja stvaraju uslove za efikasno ostvarivanje prava javnosti da zna. Stoga analiza ne ispituje samo stepen usklađenosti predloženog zakona sa međunarodnim standardima, već i njegov potencijalni uticaj na svakodnevnu praksu organa vlasti, rad medija, djelovanje organizacija civilnog društva i ukupni nivo transparentnosti i odgovornosti javne uprave u Crnoj Gori.

1. OPŠTI PREGLED I KONTEKST

Crna Gora je među prvim državama regiona usvojila poseban zakon kojim se uređuje pravo javnosti da zna. Prvi sistemski zakon iz 2005. godine predstavljao je važan korak naprijed, ali je imao ozbiljna institucionalna ograničenja, prvenstveno zbog činjenice da je o žalbama odlučivao hijerarhijski nadređeni organ.



Zakon iz 2012. godine donio je određeno unapređenje uspostavljanjem nezavisnog drugostepenog nadzora i širenjem obaveza organa vlasti. Međutim, izmjene iz 2017. godine značajno su oslabile sistem zaštite prava na pristup informacijama. Posebno problematično bilo je:

- ukidanje meritornog odlučivanja drugostepenog organa;
- proširenje mogućnosti pozivanja na poslovnu i poresku tajnu;
- produženje trajanja postupaka i
- slabljenje mehanizama prinude prema organima vlasti.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama¹ nastoji da otkloni dio ovih nedostataka i da domaći sistem uskladi sa evropskim standardima, posebno sa Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima (Tromso konvencija), Direktivom EU o otvorenim podacima (Open Data Directive) i standardima Evropskog suda za ljudska prava iz člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Istovremeno, novi zakon predstavlja kompromis između jačanja transparentnosti i zaštite određenih interesa države i privatnosti, zbog čega ostaju otvorena brojna pitanja koja mogu imati značajan uticaj na buduću praksu.

2. KOMPARATIVNA ANALIZA STAROG I NOVOG ZAKONA

Pozitivna unapređenja

Proaktivna transparentnost

Najznačajnije unapređenje odnosi se na proširenje obaveza proaktivnog objavljivanja informacija.

Član 14. Zakona na opširniji način definiše proaktivni pristup informacijama tako što, pored ostalog, predviđa obavezu objavljivanja:

- akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa šemom radnih mjesta (organogram) i spisak zaposlenih sa njihovim zvanjima, kao i sve izmjene i dopune akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji sa ažuriranim spiskovima zaposlenih;
- spiska javnih funkcionera, odnosno članova organa upravljanja sa iznosima njihovih zarada i drugih naknada i primanja u vezi sa vršenjem javne funkcije;
- spiska menadžera i rukovodilaca sa iznosima njihovih zarada i drugih naknada i primanja u vezi sa vršenjem javne službe ili djelatnosti;
- informacija o obrazovanim radnim grupama i komisijama, sa spiskovima članova, zadacima, rokovima za njihovo izvršenje, periodom na koji su obrazovane i iznosima naknada članovima;
- informacija o sjednicama kolegijalnih organa, uključujući najave održavanja (vrijeme i mjesto), dnevni red u cjelosti i eventualne dopune dnevnog reda, nazive tačaka o kojima se raspravlja u dijelu sjednice koja nije otvorena za javnost, kao i informaciju o mogućnosti praćenja rada (prenos, snimak, prisustvo i sl.);

¹ "Službeni list CG", br. 160/2025 od 30.12.2025. godine, stupio je na snagu 7.1.2026, a primenjuje se nakon isteka šest mjeseci od dana stupanja na snagu



- budžeta i finansijskog plana ili drugog dokumenta kojim je utvrđen godišnji i višegodišnji plan raspolaganja primicima i izdacima, kao i izvještaja o izvršenju budžeta, finansijskog plana ili drugih dokumenata sa revizorskim izvještajem ako postoji;
- informacija o postupcima javnih nabavki (ugovori o javnim nabavkama i aneksi, izvještaji o sprovedenim javnim nabavkama, kao i druge informacije u skladu sa propisima kojima se uređuju javne nabavke), informacija o dodjeli bespovratnih sredstava, subvencija, kredita, sponzorstva i donacija (kvartalni izvještaji, datum transakcije, iznos, podaci o primaocu, svrha dodjele i odluke na osnovu koje se vrše isplate) i informacija o pojedinačnim plaćanjima prema fizičkim i pravnim licima (kvartalni izvještaji, datum transakcije, iznos, podaci o primaocu, svrha plaćanja), osim informacija kojima je pristup ograničen u skladu sa ovim zakonom;

U odnosu na raniji zakon radi se o jednom od najambicioznijih modela proaktivne transparentnosti u regionu.

Službenik za pristup informacijama

Prvi put se u zakonu precizno propisuje obavezno imenovanje službenika za pristup informacijama i imenovanje zamjenika i precizne nadležnosti i odgovornost.² Ovo rješenje predstavlja unapređenje institucionalnog okvira za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, jer doprinosi jasnijoj raspodjeli odgovornosti unutar organa vlasti i smanjuje mogućnost izbjegavanja obaveza propisanih zakonom. Dosadašnja praksa pokazivala je da su zahtjevi često kasnili u obradi ili ostajali neriješeni zbog nejasno definisanih nadležnosti, odsustva odgovornih lica ili promjena u organizaciji organa. Propisivanje obaveze imenovanja službenika za pristup informacijama, kao i njegovog zamjenika, obezbjeđuje kontinuitet u postupanju po zahtjevima, čak i u slučajevima odsustva ili spriječenosti službenika. Istovremeno, precizno definisane nadležnosti i odgovornosti doprinose većoj profesionalizaciji postupka, lakšem utvrđivanju eventualne odgovornosti za nepostupanje po zakonu i boljoj komunikaciji između organa vlasti, podnosilaca zahtjeva i nadzornog organa. Na taj način jača se pravna sigurnost građana i povećava vjerovatnoća dosljedne i efikasne primjene zakona u praksi.

Izvršenje rješenja

Novi zakon detaljnije uređuje rokove izvršenja,³ postupanje po odlukama Agencije,⁴ inspekcijski nadzor⁵ i prekršajnu odgovornost.⁶ Ovo predstavlja značajan napredak u odnosu na dosadašnju praksu gdje su brojna rješenja ostajala neizvršena. Pravo na pristup informacijama nema stvarnu vrijednost ukoliko konačne odluke nadležnih organa ostanu neizvršene. Dosadašnja praksa pokazala je da su brojni organi vlasti ignorisali ili odlagali izvršenje odluka Agencije, pri čemu mehanizmi prinude i odgovornosti nijesu postojali. Preciznijim uređivanjem rokova za izvršenje, inspekcijskog nadzora i prekršajne odgovornosti jača se obavezujući karakter odluka Agencije i smanjuje prostor za administrativne opstrukcije. Jasnije su i definisane nadležnosti Agencije u praćenju izvršenja i pokretanju odgovarajućih postupaka protiv organa koji ne postupaju u skladu sa zakonom. Time se doprinosi većoj pravnoj sigurnosti podnosilaca zahtjeva i jača povjerenje u

² Član 13. stav 5 i 6

³ Član 36.

⁴ Član 42.

⁵ Član 52-58

⁶ Član 59.



efikasnost sistema slobodnog pristupa informacijama kao instrumenta demokratske kontrole rada javne vlasti.

Jačanje nadzornih ovlaštenja Agencije

Posebno značajna novina jeste mogućnost izdavanja prekršajnih naloga i pokretanja prekršajnih postupaka,⁷ koji je ranije bio ograničen samo za povrede odredaba zakona koje se odnose 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. Takođe, ojačane su nadležnosti Agencije kao drugostepenog organa u pogledu vršenja inspeksijskog nadzora.

Tako je Agencija prvi put dobila instrumente koji mogu imati odvrćajući efekat prema organima koji sistematski krše zakon.

Ograničeni ili propušteni reformski koraci

Međutim, pored određenih unaprjeđenja, novi zakon nije riješio više problema koji su godinama predstavljali predmet kritika stručne javnosti.

Izostanak meritornog odlučivanja

Jedna od najvećih slabosti ostaje činjenica da Savjet Agencije i dalje ne dobija jasno i puno ovlaštenje da sam odluči o pristupu informaciji. Praksa iz perioda meritornog odlučivanja pokazala je veću efikasnost, kraće trajanje postupka i manji prostor za opstrukcije. Kada je drugostepeni organ imao mogućnost da sam odluči o pravu na pristup informaciji, postupak se završavao donošenjem konačne odluke, bez potrebe za ponovnim vraćanjem predmeta organu koji je već jednom pogrešno primijenio zakon ili propustio da odluči po zahtjevu. Takav model pružao je podnosiocima zahtjeva bržu i djelotvorniju zaštitu njihovih prava, a istovremeno je smanjivao administrativne troškove i opterećenje sistema.

Nasuprot tome, zadržavanje modela vraćanja predmeta prvostepenom organu može dovesti do višestrukog kruženja istog predmeta između prvostepenog i drugostepenog organa, odnosno održavanja tzv. „ping-pong efekta“. U praksi to znači da organ vlasti, nakon što mu predmet bude vraćen, može ponovo donijeti odluku sa sličnim nedostacima, što otvara prostor za novu žalbu i novo odlučivanje. Takva situacija produžava postupak, povećava troškove za podnosioca zahtjeva i obesmišljava načelo hitnosti koje bi trebalo da karakteriše postupke pristupa informacijama. Poseban problem nastaje u slučajevima čutanja uprave, gdje vraćanje predmeta organu koji već nije postupio u zakonskom roku često ne dovodi do bržeg ostvarivanja prava, već samo produžava period tokom kojeg informacija ostaje nedostupna javnosti.

Dodatno, ovakav model može imati negativan uticaj na transparentnost u predmetima od visokog javnog interesa, poput javnih nabavki, zapošljavanja, trošenja budžetskih sredstava ili postupaka u vezi sa mogućim koruptivnim radnjama. Vrijednost informacije često zavisi od njene blagovremenosti, pa višemjesečno ili višegodišnje odlaganje njenog objavljivanja može u potpunosti obesmisлити svrhu prava na pristup informacijama. Upravo zbog toga brojni međunarodni standardi i uporednopravna rješenja favorizuju modele u kojima nezavisni

⁷ Član 44. tačka 7.



drugostepeni organ ima ovlaštenje da meritorno odluči i neposredno naloži dostavljanje tražene informacije.

Produženje rokova

Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva.⁸ Međutim, uvodi se mogućnost dodatnog produženja za osam dana zbog sprovođenja testa štetnosti, obimnosti dokumentacije i složenosti pretrage.⁹ Pošto je test štetnosti predviđen za gotovo sve slučajeve ograničenja pristupa, postoji opasnost da produženje roka u praksi postane pravilo, a ne izuzetak.

3. OGRANIČENJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Centralno pitanje novog zakona je da li on povećava transparentnost ili otvara prostor za nova ograničenja. Sa jedne strane, članovi 17–20 uvode naprednije standarde od postojećeg zakona:

- test štetnosti;
- test javnog interesa;
- obavezu detaljnog obrazlaganja;
- preovlađujući javni interes.

To predstavlja usklađivanje sa evropskim standardima. Međutim, stvarni efekat zavisiće od načina primjene.

Rizici restriktivnog tumačenja

Poreska tajna

Iako zakon predviđa određene izuzetke, praksa je pokazala da se poreska tajna često koristi kao univerzalni razlog za uskraćivanje informacija. Posebno ostaje otvoreno pitanje:

- velikih poreskih dužnika;
- povezanih lica javnih funkcionera;
- subjekata koji koriste javna sredstva.

Bez preciznijeg normiranja postoji opasnost nastavka dosadašnje restriktivne prakse i skrivanja podataka od javnosti. Ipak, pozitivno je što novi zakon isključuje pozivanje na poresku tajnu ako je poreski obveznik organ vlasti, javni funkcioner, kao i lice za koje je javni funkcioner dužan da, u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje korupcije, podnese izvještaj o prihodima i imovini.¹⁰

⁸ Član 35. stav 1.

⁹ Član 35. stav 3.

¹⁰ Član 17. tačka 7.



Poslovna tajna

Dosadašnja praksa pokazala je da je poslovna tajna predstavljala jedno od najčešće zloupotrebljavanih ograničenja.

Problem nije samo postojanje ovog osnova, već činjenica da:

- organi često prihvataju oznaku poslovne tajne bez provjere;
- Agencija nerijetko nije vršila suštinsku kontrolu takvih odluka;
- Upravni sud je uglavnom potvrđivao takvu praksu.

To posebno može uticati na pristup informacijama o:

- javnim nabavkama;
- koncesijama;
- državnoj pomoći;
- infrastrukturnim projektima.

Tajni podaci

Kao sporno ostaje i rješenje prema kojem se protiv odbijanja pristupa informacijama označenim stepenom tajnosti ne može izjaviti žalba Agenciji, već samo pokrenuti upravni spor.

Takav model:

- povećava troškove zaštite prava;
- produžava trajanje postupka;
- smanjuje efektivnost pravne zaštite.

Dodatni problem je što zakon ne reguliše jasno mogućnost da Agencija preispituje osnovanost oznake tajnosti.

Test štetnosti i javnog interesa

Normativno posmatrano, ovo je jedno od najkvalitetnijih rješenja novog zakona. Ovo posebno jer je propisano da, prilikom odbijanja zahtjeva za pristup informaciji, organ vlasti mora da obrazloži na koji način bi pristup informaciji mogao ozbiljno i izvjesno štetno uticati na interes iz člana 17. ovog zakona, navede rok trajanja ograničenja pristupa informaciji u skladu sa članom 18. ovog zakona i navede postoje li razlozi za preovlađujući javni interes iz člana 20. ovog zakona.¹¹

Međutim, kvalitet zaštite prava zavisiće od toga koliko će u praksi detaljno organi obrazlagati štetnost, da li će Agencija adekvatno kontrolisati obrazloženja i na kraju da li će sudovi vršiti suštinsku kontrolu. U suprotnom, test može postati puka formalnost.

¹¹ Član 19. stav 4.



4. UTICAJ NA ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO I CIVILNI SEKTOR

Za istraživačke novinare i organizacije civilnog društva novi zakon donosi i značajne koristi i određene rizike.

Pozitivni efekti

Posebno važna unapređenja odnose se na: javne nabavke, pojedinačna budžetska plaćanja, subvencije, donacije, radne grupe, zarade funkcionera i organizacionu strukturu organa. Ove informacije predstavljaju osnovni izvor za istraživanja korupcije i zloupotrebe javnih resursa. Poseban značaj objavljivanja ovih podataka ogleda se u činjenici da upravo kroz informacije o javnim nabavkama, budžetskim izdacima, subvencijama i angažovanju različitih komisija i radnih grupa javnost najčešće može identifikovati potencijalne nepravilnosti u radu institucija. Istovremeno, objavljivanje podataka o zaradama, naknadama i drugim primanjima javnih funkcionera i rukovodilaca doprinosi većoj odgovornosti nosilaca javnih funkcija i omogućava efikasniju kontrolu načina raspolaganja javnim sredstvima.

Za istraživačke novinare i organizacije civilnog društva posebno je značajno što bi ove informacije trebale da budu dostupne bez potrebe za dugotrajnim upravnim postupcima, žalbama i sudskim sporovima. Time se stvaraju bolji uslovi za pravovremeno informisanje javnosti o pitanjima od javnog interesa i jača preventivna funkcija transparentnosti kao jednog od najvažnijih mehanizama borbe protiv korupcije. Pored toga, sama činjenica da će određeni podaci biti javno dostupni može djelovati odvraćajuće na potencijalne zloupotrebe, jer povećava vjerovatnoću da će nezakonito ili nesvršishodno postupanje biti otkriveno i izloženo javnoj kontroli.

Međutim, stvarni dometi ovih unapređenja zavisiće prvenstveno od njihove dosljedne primjene u praksi. Sama činjenica da zakon propisuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija neće imati značajniji efekat ukoliko organi vlasti te obaveze ne budu izvršavali u potpunosti i u propisanim rokovima. Iskustva iz dosadašnje primjene propisa u oblasti slobodnog pristupa informacijama pokazuju da kvalitetna normativna rješenja mogu ostati bez stvarnog učinka ukoliko izostane efikasan nadzor i odgovornost za njihovo nepoštovanje. Zbog toga će posebno važna biti uloga Agencije u praćenju ispunjavanja obaveza proaktivne transparentnosti, sprovođenju inspeksijskog nadzora i primjeni prekršajnih mehanizama prema organima koji ne objavljuju zakonom propisane podatke. U suprotnom, postoji opasnost da i najkvalitetnije zakonske odredbe ostanu samo formalna obaveza na papiru, bez stvarnog doprinosa transparentnosti rada javne uprave i ostvarivanju prava javnosti da zna.

Rizici za istraživački rad

Međutim, pored pozitivnih rješenja i dalje ostaje mogućnost pozivanja na:

- poslovnu tajnu;
- poresku tajnu;
- interne konsultacije;
- zaštitu službenog odlučivanja.

Ukoliko Agencija i sudovi ne budu u praksi imali restriktivan pristup prema ovim izuzecima, postoji opasnost da najvažnije informacije ostanu van domašaja javnosti.



Posebno je važno što zakon još uvijek ne sadrži izričitu zabranu diskriminacije novinara i medija, niti zabranu favorizovanja pojedinih medija prilikom dostavljanja informacija.

5. USKLAĐENOST SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA

Novi zakon pokazuje visok stepen formalne usklađenosti sa:

- Tromso konvencijom;
- Direktivom EU o otvorenim podacima;
- praksom Evropskog suda za ljudska prava;
- preporukama Evropske komisije.

Posebno su pozitivni:

- proširenje proaktivne transparentnosti;
- otvoreni formati podataka;
- test štetnosti;
- preovlađujući javni interes.

Međutim, određena rješenja odstupaju od najboljih evropskih praksi. Prije svega to je nedostatak meritornog odlučivanja, ograničena kontrola oznaka tajnosti, nedovoljno precizna kontrola poslovne i poreske tajne i pravilo da u upravnom sporu zbog ćutanja uprave svaka strana snosi svoje troškove.

6. PRIMJENA ZAKONA I SISTEMSKI IZAZOVI

Najveći izazov neće biti sadržaj zakona, već njegova primjena. Dosadašnja praksa pokazuje da mnogi organi vlasti pravo na pristup informacijama i dalje posmatraju kao administrativni teret, a ne kao ustavnu obavezu.

Ključni problemi u praksi i dalje mogu biti:

- nedovoljni administrativni kapaciteti;
- neujednačena praksa organa;
- kašnjenja u odlučivanju;
- formalističko sprovođenje testa štetnosti;
- nedovoljna obučenost službenika;
- nedovoljni kapaciteti Agencije.

Posebno ostaje pitanje da li će Agencija imati dovoljno kadrovskih i tehničkih resursa da efikasno vrši:

- žalbeni postupak;
- inspekcijski nadzor;
- prekršajne postupke;
- praćenje proaktivne transparentnosti.

Dodatno, iskustva brojnih država EU pokazuju da objedinjavanje zaštite podataka o ličnosti i slobodnog pristupa informacijama u jednom organu često dovodi do dominacije jednog prava nad



drugim. Zbog toga se u stručnoj javnosti kao dobro rješenje navodi mogućnost institucionalnog razdvajanja ove dvije funkcije.

6.1. NEPRIZNAVANJE NAKNADE TROŠKOVA U SPOROVIMA ZBOG ĆUTANJA UPRAVE

Novi zakon u članu 49. stav 3. propisuje da u upravnom sporu pokrenutom zbog ćutanja uprave svaka stranka snosi svoje troškove postupka, bez obzira na ishod spora.

Normativno obrazloženje za ovakvo rješenje nalazi se u nastojanju da se spriječe zloupotrebe prava na pristup informacijama od strane pojedinih podnosilaca zahtjeva koji su masovno podnosili zahtjeve organima vlasti, a potom pokretali upravne sporove zbog neodlučivanja organa, ostvarujući značajne iznose na ime troškova postupka.

Međutim, ovakvo zakonsko rješenje ne otklanja uzrok problema, već njegove posljedice prebacuje na podnosioce zahtjeva.

Dosadašnja praksa pokazuje da je veliki broj sporova zbog ćutanja uprave bio posljedica dugotrajne neaktivnosti organa vlasti i drugostepenog organa, a ne isključivo posljedica procesne strategije pojedinih podnosilaca zahtjeva. U svim ovim slučajevima proteklo bi više godina prije donošenja konačne sudske odluke, pri čemu organi vlasti nijesu snosili gotovo nikakve posljedice zbog nepostupanja u zakonskim rokovima.

U takvim okolnostima obaveza naknade troškova postupka predstavljala je praktično jedini oblik odgovornosti za pasivnost organa vlasti. Uvođenjem pravila prema kojem svaka stranka snosi svoje troškove postupka, čak i kada je nesporno utvrđeno da je organ nezakonito ćutao, uklanja se jedan od rijetkih mehanizama koji je podsticao blagovremeno postupanje organa vlasti.

Posljedica ovog rješenja može biti dodatno slabljenje efikasnosti sistema pristupa informacijama, jer organ koji ne postupi po zahtjevu više neće snositi ni finansijske posljedice u vidu troškova postupka zbog svoje pasivnosti.

Pored pitanja efikasnosti sistema, otvara se i pitanje usklađenosti ovog rješenja sa pravom na pristup sudu kao sastavnim dijelom prava na pravično suđenje iz člana 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U praksi Evropskog suda za ljudska prava pravo na pristup sudu ne podrazumijeva samo formalnu mogućnost pokretanja postupka, već i postojanje procesnih uslova koji ne čine ostvarivanje tog prava pretjerano otežanim ili nesrazmjerno skupim. Kada stranka koja uspije u postupku mora sama snositi troškove zaštite svog prava zbog nezakonitog postupanja organa vlasti, postavlja se pitanje da li takvo rješenje proizvodi odvratajući efekat na buduće korišćenje sudske zaštite.

Dodatno, praksa Evropskog suda ukazuje da države imaju pozitivnu obavezu da organizuju svoj pravni i institucionalni sistem tako da omoguće odlučivanje u razumnom roku. Umjesto da se sankcioniše neefikasnost organa vlasti, predmetna odredba rizikuje da posljedice institucionalne neefikasnosti prebaci na građane, medije i organizacije civilnog društva koje koriste zakonske mehanizme zaštite svojih prava.



Iz perspektive standarda transparentnosti i odgovornosti javne uprave, opravdanije rješenje bilo bi sankcionisanje očiglednih zloupotreba procesnih prava kroz individualnu procjenu svakog slučaja, umjesto uvođenja opšteg pravila kojim se svim podnosiocima zahtjeva uskraćuje mogućnost naknade troškova čak i kada uspiju u sporu.

7. KLJUČNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONA

Iako novi zakon donosi značajna unapređenja u oblasti transparentnosti i proaktivnog objavljivanja informacija, analiza pokazuje da postoji prostor za dodatna normativna poboljšanja koja bi doprinijela većoj efikasnosti sistema, jačoj zaštiti prava javnosti da zna i smanjenju mogućnosti za restriktivno tumačenje zakona u praksi. U nastavku su predstavljene ključne preporuke sa obrazloženjima.

7.1. UVESTI MERITORNO ODLUČIVANJE AGENCIJE U DRUGOSTEPENOM POSTUPKU

Preporuka: Omogućiti Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama da, kada utvrdi da je žalba osnovana, sama odluči o pristupu informaciji, umjesto da predmet vraća prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

Obrazloženje: Dosadašnje iskustvo pokazalo je da vraćanje predmeta prvostepenom organu često dovodi do višestrukog ponavljanja postupka i nepotrebnog produžavanja vremena potrebnog za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Meritorno odlučivanje doprinosi efikasnosti, pravnoj sigurnosti i ekonomičnosti postupka. Takvo rješenje postoji u više država regiona, uključujući Srbiju, gdje je povjerenik ovlašten da neposredno naloži dostavljanje informacije.

7.2. OGRANIČITI MOGUĆNOST PRODUŽENJA ROKOVA ZBOG SPROVOĐENJA TESTA ŠTETNOSTI

Preporuka: Brisati ili značajno suziti mogućnost produženja roka za odlučivanje po zahtjevu zbog potrebe sprovođenja testa štetnosti i javnog interesa.

Obrazloženje: Test štetnosti nije izuzetan već redovan element odlučivanja u velikom broju predmeta. Njegovo korišćenje kao razloga za produženje roka može dovesti do toga da produženje postane pravilo, a ne izuzetak. Time bi se faktički produžio rok za pristup informacijama i povećao prostor za administrativno odugovlačenje.

7.3. PROŠIRITI DEFINICIJU ORGANA VLASTI

Preporuka: U krug obveznika zakona uključiti pravna lica i organizacije koje se dominantno finansiraju iz javnih sredstava ili upravljaju javnim resursima.

Obrazloženje: U praksi se sve češće osnivaju fondacije, društva, projektne jedinice i druga pravna lica koja raspolažu značajnim javnim sredstvima, ali formalno nijesu obuhvaćena definicijom organa vlasti. Takva situacija stvara „zone netransparentnosti“ u kojima se troši javni novac bez adekvatne javne kontrole.



7.4. PRECIZNIJE UREDITI IZUZETKE KOJI SE ODNOSU NA POSLOVNU I PORESKU TAJNU

Preporuka: Jasno propisati da se poslovna i poreska tajna ne mogu koristiti za uskraćivanje informacija koje se odnose na trošenje javnih sredstava, javne nabavke, subvencije, državnu pomoć, koncesije i druge oblike raspolaganja javnim resursima.

Obrazloženje: Dosadašnja praksa pokazala je da su upravo poslovna i poreska tajna među najčešće korišćenim osnovima za uskraćivanje informacija. Bez jasnijih zakonskih ograničenja postoji rizik da se pod ovim osnovima kriju informacije od nesumnjivog javnog interesa, naročito u oblastima gdje postoji povećan rizik od korupcije.

7.5. OMOGUĆITI AGENCIJI KONTROLU OPRAVDANOSTI OZNAKE TAJNOSTI

Preporuka: Propisati ovlašćenje Agencije da preispituje osnovanost označavanja informacija stepenom tajnosti i da, kada utvrdi da oznaka nije zakonito određena ili više nije opravdana, naloži njeno preispitivanje ili uklanjanje.

Obrazloženje: Ako Agencija nema mogućnost suštinske kontrole oznaka tajnosti, postoji opasnost da se institut tajnosti koristi za izbjegavanje javne kontrole. Savremeni evropski standardi zahtijevaju postojanje nezavisnog mehanizma kontrole klasifikovanih informacija kada su predmet zahtjeva za pristup informacijama.

7.6. DODATNO OJAČATI INSTITUT PREOVLAĐUJUĆEG JAVNOG INTERESA

Preporuka: Proširiti i precizirati slučajeve u kojima se smatra da postoji preovlađujući javni interes za objelodanjivanje informacije.

Obrazloženje: Iako član 20. predstavlja značajno unaprjeđenje, korisno bi bilo dodatno naglasiti da se javni interes naročito pretpostavlja kod informacija koje se odnose na javne finansije, javne nabavke, zapošljavanje u javnom sektoru, koncesije i druge oblike upravljanja javnim resursima.

7.7. UVESTI ZABRANU DISKRIMINACIJE NOVINARA I MEDIJA

Preporuka: U zakon unijeti izričitu zabranu diskriminacije novinara i medijskih kuća, kao i zabranu selektivnog dostavljanja informacija mimo redoslijeda podnošenja zahtjeva.

Obrazloženje: Praksa pokazuje da organi vlasti ponekad različito postupaju prema zahtjevima različitih medija. Jasna zakonska zabrana takvog postupanja doprinijela bi jednakom tretmanu svih podnosilaca zahtjeva i zaštitu medijskih sloboda.

7.8. OJAČATI PREKRŠAJNU ODGOVORNOST I POVEĆATI SANKCIJE

Preporuka: Povećati minimalne novčane kazne za odgovorna lica i organe koji sistematski krše zakon, kao i proširiti odgovornost na službenike koji ne izvršavaju zakonom propisane obaveze.



Obrazloženje: Dosadašnja praksa pokazuje da postojeće sankcije nemaju dovoljan preventivni efekat. Kada su kazne niske ili se rijetko izriču, pojedini organi mogu procijeniti da im je isplativije prekršiti zakon nego objaviti osjetljive informacije.

7.9. PRECIZNIJE UREDITI INSTITUT PONOVNE UPOTREBE INFORMACIJA

Preporuka: Razraditi odredbe koje se odnose na ponovnu upotrebu informacija i uskladiti ih sa najboljim evropskim praksama i Direktivom EU o otvorenim podacima.

Obrazloženje: Iako zakon prepoznaje institut ponovne upotrebe informacija, postojeće odredbe ostaju relativno opšte i ne daju dovoljno jasna pravila za korisnike i organe vlasti. S obzirom na rastući značaj otvorenih podataka za razvoj digitalne ekonomije, ovu oblast potrebno je detaljnije normirati.

7.10. UNAPRIJEDITI PRISTUPAČNOST ZA OSOBE SA INVALIDITETOM

Preporuka: Jasno propisati pravo osoba sa invaliditetom da prilikom uvida u informacije koriste pomoć pratioca ili asistenta kada je to neophodno.

Obrazloženje: U praksi su zabilježeni slučajevi u kojima je osobama sa invaliditetom ograničavan pristup informacijama zbog formalnog tumačenja da uvid može vršiti samo podnosilac zahtjeva. Takvo postupanje nije u skladu sa principima jednakosti i pristupačnosti.

7.11. DEFINISATI ODGOVORNOST ČLANOVA SAVJETA AGENCIJE

Preporuka: Zakonom precizno propisati razloge za razrješenje predsjednika i članova Savjeta Agencije, kao i odgovornost za neizvršavanje zakonskih obaveza.

Obrazloženje: Nezavisnost regulatornog organa mora biti praćena odgovornošću. Nedostatak jasnih kriterijuma za razrješenje ili sankcionisanje može dovesti do smanjenja odgovornosti i povjerenja javnosti u rad Agencije.

7.12. JAČATI INSTITUCIONALNE KAPACITETE I KULTURU TRANSPARENTNOSTI

Preporuka: Paralelno sa donošenjem zakona sprovesti kontinuirane programe edukacije službenika, funkcionera i javnosti o značaju prava na pristup informacijama.

Obrazloženje: Iskustvo pokazuje da kvalitet zakonskog teksta sam po sebi nije dovoljan ukoliko ne postoji institucionalna kultura transparentnosti. Efikasna primjena zakona zavisi od spremnosti organa vlasti da informacije posmatraju kao javno dobro, a ne kao resurs koji treba skrivati od građana.

7.13. PREISPITATI ODREDBU O TROŠKOVIMA UPRAVNOG SPORA ZBOG ČUTANJA UPRAVE



Preporuka: Brisati ili izmijeniti član 49. stav 3. na način da pravo na naknadu troškova postupka zadrži stranka koja uspije u upravnom sporu zbog ćutanja uprave, uz mogućnost da sud izuzetno uskrati troškove kada utvrdi da je postupak očigledno zloupotrijebljen.

Obrazloženje: Potpuno isključivanje prava na naknadu troškova postupka može imati odvrćajući efekat na korišćenje sudske zaštite i smanjiti odgovornost organa vlasti za nepostupanje u zakonskim rokovima. Efikasniji pristup bio bi individualna procjena eventualnih zloupotreba, umjesto opšteg uskraćivanja troškova svim podnosiocima zahtjeva.

ZAVRŠNA NAPOMENA

Ukoliko bi navedene preporuke bile ugrađene u tekst zakona, Crna Gora bi dobila znatno snažniji i funkcionalniji sistem slobodnog pristupa informacijama, bliži najboljim evropskim standardima. Time bi se dodatno ojačali mehanizmi borbe protiv korupcije, povećala odgovornost institucija i unaprijedilo povjerenje građana u rad javne uprave.

ZAKLJUČAK

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama predstavlja značajno unapređenje u odnosu na postojeći okvir, posebno u dijelu proaktivne transparentnosti, otvorenih podataka, izvršenja rješenja i nadzornih ovlašćenja Agencije. U tom smislu radi se o najznačajnijoj reformi sistema pristupa informacijama od 2012. godine.

Međutim, zakon ne otklanja neke od ključnih sistemskih slabosti koje su obilježile dosadašnju praksu. Posebno zabrinjavaju izostanak meritornog odlučivanja Agencije, mogućnost širokog pozivanja na poslovnu i poresku tajnu, ograničena kontrola oznaka tajnosti i potencijalno produženje rokova kroz rutinsko pozivanje na test štetnosti, kao propisivanjem da u sporovima zbog ćutanja uprave svaka stranka snosi svoje troškove.

Zbog toga će konačni dometi zakona zavisiati manje od samog teksta, a mnogo više od prakse Agencije, upravnih organa i sudova. Ukoliko se odredbe o javnom interesu budu tumačile široko i u skladu sa evropskim standardima, zakon može predstavljati snažan instrument borbe protiv korupcije i jačanja demokratske odgovornosti vlasti. Ukoliko, međutim, prevlada formalističko i restriktivno tumačenje izuzetaka, postoji rizik da dio najvažnijih informacija od javnog značaja i dalje ostane nedostupan građanima, medijima i civilnom društvu.

Posebnu pažnju zaslužuje novo rješenje kojim se u sporovima zbog ćutanja uprave svakoj strani nalaže da snosi sopstvene troškove postupka. Iako je cilj ove odredbe suzbijanje mogućih zloupotreba prava na pristup informacijama, ona istovremeno može oslabiti odgovornost organa vlasti za nepostupanje u zakonskim rokovima i smanjiti dostupnost sudske zaštite građanima, novinarima i organizacijama civilnog društva. U tom smislu ostaje otvoreno pitanje njene usklađenosti sa principom djelotvorne pravne zaštite i standardima Evropskog suda za ljudska prava koji zahtijevaju da država obezbijedi efikasne mehanizme ostvarivanja i zaštite prava garantovanih zakonom.