

Z A P I S N I K
sa 44. sjednice Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu,
održane 23. aprila 2025. godine

Link za sjednicu: <https://www.youtube.com/watch?v=0InK-WXUbws>

Sjednica je počela u 11 sati.

Predsjedavao je Vladislav Bojović, predsjednik Odbora.

Sjednici su prisustvovali članovi Odbora: Dejan Đurović, Jovan Vučurović, Vasilije Čarapić, Darko Dragović, Dražen Petrić, Nikola Rovčanin i Jasmin Ćorović.

Sjednici su prisustvovali i ovlašćeni predstavnici predlagača: Dragiša Janjušević državni sekretar Ministarstva javne uprave i Lidija Ljumović, v.d. generalne direktorice Direktorata za transparentnost, otvorenost i unapređenje javne uprave, sa saradnicima.

Rad sjednice pratili su i predstavnici medija.

Za sjednicu je predložen sljedeći

DNEVNI RED:

- Zapisnici sa 37, 38, 39, 41, 42 i 43. sjednice -

1. Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

Predloženi dnevni red je usvojen jednoglasno. Takođe, zapisnici sa 37, 38, 39, 41, 42 i 43. sjednice su usvojeni jednoglasno, bez primjedbi.

PRVA TAČKA - Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama

Predsjedavajući, poslanik Vladislav Bojović, otvorio je raspravu povodom prve tačke dnevnog reda podsjećajući prisutne na prethodne aktivnosti ovog Odbora vezane za Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Tim povodom, ukazao je na održano konsultativno saslušanje, u februaru mjesecu 2024. godine, i na povlačenje prethodnog predloga zakona u junu 2024. godine. Vlada Crne Gore je zatim utvrdila novi predlog zakona koji je dostavljen Skupštini radi stavljanja u proceduru u februaru mjesecu ove godine. U daljem izlaganju, predsjedavajući je izložio pravila za diskusiju na način što će prvo riječ imati Dragiša Janjušević, predstavnik predlagača, koji će obrazložiti podnešeni predlog zakona u trajanju od deset minuta. Nakon toga, svaki poslanik će dobiti pet minuta za izlaganje. Na kraju, Dejan Milovac, predstavnik NVO MANS, moći će da saopšti stavove ove organizacije u trajanju od deset minuta. Poslanici, takođe, mogu postavljati pitanja i

davati komentare u trajanju od dva minuta, a predstavnik predlagača može dati odgovor. Završne riječi poslanika predviđene su u trajanju od jednog minuta.

Državni sekretar Ministarstva javne uprave, Dragiša Janjušević, naglasio je da se radi o izuzetno važnom i kompleksnom zakonu, čija prohodnost prema Skupštini izostaje još od posljednjih izmjena i dopuna iz 2017. godine. Posebno je ukazao na širok sastav radne grupe koja je radila na izradi predloga, a koju su činili predstavnici nevladinog sektora, Zajednice opština, državne uprave, kao i relevantnih agencija. Takođe su konsultovani i predstavnici SIGMA-e i Evropske unije, u cilju usklađivanja istog sa međunarodnim standardima i najboljim praksama. Tim povodom, ukazao je da predloženi zakon ima za cilj unapređenje transparentnosti rada državnih organa i poboljšanje dostupnosti informacija građanima. Među ključnim novinama istakao je da informacije sa oznakom tajnosti nijesu automatski izuzete, osim ako se radi o obavještajno-bezbjednosnim podacima koji se odnose na mjere nadzora, što je u skladu sa evropskim standardima. Takođe je proširena i precizirana definicija informacija i pojma organa vlasti, čime se doprinosi jasnijoj i efikasnijoj primjeni zakona. Pored toga, naglasio je da je ograničenje pristupa informacijama moguće isključivo u skladu sa zakonom, uz dodatno normiranje postupka za ponovnu upotrebu informacija. Unaprijeđen je i vodič za pristup informacijama, koji detaljnije uređuje opseg, dostupnost i način postupanja ovlašćenih lica, na svim nivoima vlasti. Janjušević je posebno istakao jačanje instituta preovlađujućeg javnog interesa, naročito u slučajevima kada tražena informacija može ukazivati na korupciju, nezakonitosti ili nepoštovanje zakona. Produžen je rok za odlučivanje po žalbi Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama na 30 dana, kako bi se rasteretio Upravni sud i smanjili troškovi postupaka. Na kraju je izrazio očekivanje da će dalja rasprava o amandmanima dodatno unaprijediti zakonski tekst i omogućiti njegovu efikasnu primjenu u praksi.

Poslanik Vasilije Čarapić izrazio je zadovoljstvo načinom na koji je Ministarstvo javne uprave pristupilo predstavljanju Predloga zakona, ocjenjujući to kao pozitivno osvježanje u odnosu na prethodne prakse. Ukazao je da se u ranijim fazama zakon uglavnom dostavljao u formi izmjena i dopuna i da je tada sama rasprava bila dinamičnija. Pozdravio je usklađivanje zakona sa standardima Evropske unije, ističući da postoji prostor za dodatno unapređenje zakona, prije svega u filozofskom, a ne samo normativnom smislu. Izložio je stav da bi trebalo težiti ka modelu otvorenih podataka, gdje bi građani mogli pristupiti informacijama direktno putem interneta, bez potrebe za formalnim postupkom ili obraćanjem institucijama. Dodao je da bi državni organi trebalo da razviju kulturu proaktivnog dijeljenja podataka, budući da brojni sudski sporovi i visoki troškovi nastaju zbog tzv. ćutanja administracije. S druge strane, upozorio je i na zloupotrebe zakona od strane pojedinaca koji koriste mehanizme slobodnog pristupa informacijama radi ostvarivanja finansijske koristi putem sudskih troškova. Na kraju, izrazio je nadu da će novi zakon doprinijeti racionalizaciji postupka pristupa informacijama, i naglasio da nijedan zakon ne može zamijeniti istinski otvorenu i transparentnu javnu upravu.

Poslanik Jovan Vučurović dao je komentar na izlaganje poslanika Čarapića, naročito u dijelu iskazanog optimizma u ovoj oblasti. Tim povodom, istakao je da dijeli želju

za promjenama, ali ne i ocjenu da je osvježanje već prisutno, posebno kada je riječ o Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Imajući u vidu navedeno, ukazao je da se na čelu Savjeta agencije još uvijek nalazi osoba koja je tri decenije provela u sistemu bivšeg režima. Poslanik Vučurović je zaključio da se promjene ne mogu smatrati suštinskim dok su kadrovi starog režima i dalje na ključnim pozicijama, te da je proces demontaže bivšeg sistema nužan i neizbježan u narednom periodu.

Poslanik Čarapić, u kratkom odgovoru, je naveo da je Skupština već započela promjene, ističući kao primjer nedavno imenovanje Tatjane Topalović za članicu Savjeta Agencije. Takođe se saglasio da to nije dovoljno za dubinsku reformu, smatrajući da se ipak ide u pravom smjeru. Podsjetio je i na primjere kadrova iz prethodne vlasti koji i dalje obavljaju važne funkcije, kao što je predsjednik Upravnog suda, te članovi Državne revizorske institucije. Na kraju je naglasio da se sada uvode novi standardi, ali da je za njihovu punu primjenu potrebno vrijeme.

Poslanik Dejan Đurović, učestvujući u raspravi, saglasio se sa ocjenom da novi zakon može donijeti određene promjene, iskazujući rezervu u odnosu na stvarne efekte istog ukoliko ne dođe do kadrovske promjene i radnih navika u sistemu. Tim povodom, posebno je istakao da slobodan pristup informacijama, umjesto da bude mehanizam kontrole i unapređenja rada sistema, često služi za zloupotrebe i medijske senzacije. Iako je zakon unaprijeđen i sadrži određene pozitivne odredbe, mišljenja je da mu nedostaje zaštitna komponenta koja bi štitila sve građane, uključujući i javne funkcionere, od mogućih manipulacija i pogrešnog interpretiranja informacija. Poslanik Đurović je zaključio da zakon jeste korak naprijed, ali da je sprovođenje ključ i da ono mora biti praćeno promjenom kadrova i odgovornim odnosom prema informisanju javnosti.

Poslanik Nikola Rovčanin dao je podršku zakonskim rješenjima, uz naglasak da svaka pozitivna promjena u zakonodavnom okviru mora biti praćena i kadrovskim promjenama kako bi se osigurala njihova efikasna primjena. Govoreći iz ličnog iskustva, kao rukovodioca u velikom privrednom subjektu, poslanik Rovčanin je ukazao na praktične izazove u vezi sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Tim povodom, ukazao je da je razlika između legitimnih zahtjeva za pristup informacijama i onih koji imaju za cilj političke zloupotrebe vrlo često jasno vidljiva. Takođe je pohvalio ideju unapređenja transparentnosti, smatrajući da istovremeno mora postojati i mehanizam zaštite od zloupotreba. Kao primjer je naveo situaciju u kojoj se podaci o troškovima reprezentacije izvlače iz konteksta i zloupotrebljavaju za političku diskreditaciju. Imajući u vidu navedeno, poslanik Rovčanin je iskazao potrebu da se zakonski mehanizmi nadograde kako bi se spriječile zloupotrebe, te da se istovremeno radi na razvoju svijesti kod građana o samoj svrsi pristupa informacijama.

Poslanik Darko Dragović, u svom obraćanju, je iznio mišljenje da primarni uzrok velikog broja upravnih sporova protiv Agencije za slobodan pristup informacijama i zaštitu ličnih podataka predstavljaju nedovoljni stručni i kadrovski kapaciteti same Agencije. Naglasio je da, ukoliko bi Agencija blagovremeno odlučivala po žalbama i postupala zakonito, ne bi postojao osnov za pokretanje upravnih sporova, a samim tim ni za stvaranje dodatnih sudskih troškova. Takođe je istakao da ni zakon ni duh slobodnog pristupa

informacijama ne dozvoljavaju nadležnima da procjenjuju da li će određena informacija biti zloupotrijebljena ili ne, već da su isključivo dužni da postupaju zakonito i blagovremeno. U tom smislu, poslanik Dragović je ocijenio da Agencija trenutno nije spremna da efikasno odgovori tom zadatku. Pored toga, izrazio je saglasnost sa prethodnim izlaganjem poslanika Čarapića u dijelu proaktivnog pristupa informacijama, navodeći da bi blagovremeno objavljivanje svih informacija od javnog značaja od strane državnih i lokalnih organa spriječilo potrebu za podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, čime bi se automatski smanjio broj upravnih sporova i troškova. Posebno je naglasio potrebu da Agencija i državni organi ojačaju svoju kontrolnu funkciju, prije svega u domenu inspekcijskog nadzora, te da se kaznena politika striktno primjenjuje. Kao primjer loše prakse naveo je činjenicu da mnoge opštine ne objavljuju javno podatke o građevinskim dozvolama i drugim informacijama koje su, prema posebnim zakonima, obavezne da objavljuju, a da za to niko ne snosi odgovornost. Samim tim, poslanik Dragović smatra da ukoliko se bude poštovalo sve navedeno neće biti problema ni sa zloupotrebama, ni sa upravnim sporovima, ni sa finansijskim troškovima. Ukoliko ipak implementacija bude izostala, imajući u vidu postojeće stanje u Agenciji, zakon neće donijeti stvarne pomake.

Poslanik Jasmin Ćorović izrazio je stav da je izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama bila neophodna. Prepoznao je određena poboljšanja u predloženom tekstu zakona, smatrajući da postoji prostor za dodatno unapređenje. Pored toga, ukazao je na važnost usklađivanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Takođe je ocijenio da društvo još uvijek nema razvijenu svijest o zaštiti privatnosti i mogućnostima zloupotrebe informacija, što bi takođe trebalo biti adresirano kroz zakonske mehanizme. Poslanik Ćorović se saglasio sa prethodnim izlaganjem poslanika Rovčanina u dijelu koji se odnosi na zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, navodeći kao primjer veliki broj podnešenih zahtjeva za slobodan pristup informacijama dok je vodio sekretarijat za ruralni razvoj u Bijelom Polju, što je dodatno opterećivalo službenike. Samim tim, smatra da je potrebno pronaći odgovarajuće mehanizme kako bi se rasteretila administracija, a da se pri tom ne uskraćuje pravo građana na pristup informacijama. Istakao je, takođe, da su najčešći korisnici zakona o slobodnom pristupu informacijama NVO i mediji, navodeći da je na osnovu ličnog iskustva stekao utisak da, u slučaju kada poslanici pokušaju da ostvare pravo na pristup informacijama, iz navedenih organizacija često nailaze na ignorisanje i neodgovaranje. U tom dijelu, mišljenja je da bi nevladine organizacije, koje se velikim dijelom finansiraju iz državnog budžeta, takođe morale biti podložne istoj vrsti transparentnosti, posebno kada su u pitanju zahtjevi koji dolaze od izabranih predstavnika građana.

Poslanik Vladislav Bojović, u svom obraćanju, osvrnuo se na prethodno izlaganje poslanika Ćorovića, ukazujući na postojanje dvostrukih standarda u pristupu transparentnosti i kontroli, što smatra neprihvatljivim, pozivajući da se kroz zakonska rješenja preduzmu koraci koji će eliminisati ovakvu neravnopravnost. Takođe je podsjetio da je u toku načelna rasprava na matičnom odboru te da svi poslanici, do zaključenja rasprave na plenumu, imaju mogućnost da predlože amandmane i utiču na eventualna poboljšanja zakona. Poslanik Bojović je upozorio da se u praksi došlo do druge krajnosti

kada je riječ o primjeni prava na slobodan pristup informacijama, navodeći da se ono često zloupotrebljava radi lične ili političke koristi. Takvi slučajevi, prema njegovim riječima, opterećuju institucije i onemogućavaju službenike da se posvete svojim osnovnim poslovima. Takođe je naglasio potrebu za uspostavljanjem mehanizama unutar zakona koji bi spriječili, ili makar ograničili zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Pored toga, pozdravio je unapređenja predviđena novim zakonom, naročito uvođenje vodiča za pristup informacijama, proaktivnog objavljivanja podataka i koncepta otvorenih podataka, smatrajući da će ti elementi doprinijeti transparentnosti i suzbijanju prostora za zloupotrebe. Na kraju je istakao da niko nije za zatvaranje sistema već upravo suprotno, imajući u vidu činjenicu da su institucije, postupanjima u ranijem periodu, kompromitovale samu ideju i suštinu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Dejan Milovac, zamjenik izvršne direktorice i direktor istraživačkog centra NVO MANS, u svom obraćanju, je istakao da MANS, kao organizacija koja se dugi niz godina bavi slobodnim pristupom informacijama, prepoznaje značaj predloženog zakonskog rješenja. Posebno se zahvalio Ministarstvu javne uprave na trudu uloženom u izradi ovog zakona koji, po njegovim riječima, konačno ide u pravcu ispunjavanja evropskih standarda i očekivanja građana. Tim povodom, podsjetio je da je pravo na pristup informacijama zagarantovano Ustavom, te da institucije nemaju pravo da ga uskraćuju bez obzira na to ko traži informaciju i u koju svrhu. Takođe je izrazio razumijevanje za činjenicu da postoje zloupotrebe ovog prava, smatrajući da se takvi slučajevi ne smiju koristiti kao izgovor za zatvaranje sistema, već da je potrebno kreirati mehanizme koji će obeshrabriti one koji ovaj institut koriste za ličnu finansijsku korist, a ne zbog javnog interesa. U daljem izlaganju, Milovac je naveo da MANS koristi ovaj zakon još od 2005. godine, te da su upravo zahvaljujući istom otkriveni brojni slučajevi korupcije i nezakonitog bogaćenja javnih funkcionera. Pored toga, pojasnio je da su nevladine organizacije i mediji često jedini čuvari podataka, posebno imajući u vidu kratak rok čuvanja zvanične dokumentacije u institucijama. Milovac je posebno naglasio i važnost jačanja kapaciteta i kadrovskih reformi Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kako bi se spriječile eventualne opstrukcije. Što se tiče konkretno korišćenja pristupa informacijama od strane građana i civilnog sektora, ukazao je da MANS, putem aplikacije „Pitajte institucije“, značajno doprinosi otvorenosti sistema. Milovac se saglasio da je proaktivna transparentnost važna, s tim da je neophodno omogućiti i pristup tzv. „živim informacijama“, koje se ne mogu trajno objaviti jer se mijenjaju tokom vremena, poput ugovora i imovinskih kartona i sl.

Nakon izjašnjavanja, Odbor je sa (osam glasova „za“) podržao Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

Sa ove sjednice, a u vezi prve tačke dnevnog reda, Skupštini Crne Gore je upućen sljedeći

I Z V J E Š T A J

O RAZMATRANJU PREDLOGA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Odbor je u prisustvu većine članova i predstavnika predlagača razmotrio Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je Skupštini Crne Gore dostavila Vlada Crne Gore.

Nakon uvodnog obrazloženja predstavnika predlagača i rasprave koja je vođena, Odbor je **jednoglasno podržao** podneseni Predlog zakona i predlaže Skupštini da isti usvoji.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine, određen je poslanik Darko Dragović, član Odbora.

Sjednica je završena u 12 sati i 15 minuta.

Zapisnik sačinila:

Sekretarka Odbora
Slavica Mirković

Predsjednik Odbora
Vladislav Bojović