

CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu
Broj: 23-3/24-1 /4
EPA 143 XXVIII
Podgorica, 22. april 2024. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

Na osnovu člana 73 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu sa 16. sjednice, održane 29. marta 2024. godine, podnosi Skupštini

IZVJEŠTAJ SA KONSULTATIVNOG SASLUŠANJA (RASPRAVE) O PREDLOGU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA, KOJI JE PODNIJELA VLADA CRNE GORE

Na 16. sjednici Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu, održanoj 29. marta 2024. godine, realizovano je Konsultativno saslušanje (rasprava) o Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji je podnijela Vlada Crne Gore.

U ime predstavnika predlagača, sjednici su prisustvovali mr Marash Dukaj, ministar javne uprave, i Enesa Hasanagić Katana, v.d. generalne direktorice Direktorata za lokalnu samoupravu u Ministarstvu javne uprave.

Predstavnici državnih organa koji su se, takođe, odazvali pozivu su: Miodrag Pešić, predsjednik Upravnog suda, Zoran Vujičić i Muhamed Gjokaj, članovi Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama.

Sjednici su prisustvovali i predstavnici NVO sektora, Vanja Čalović Marković, izvršna direktorica MANS-a, i Marko Sošić iz NVO Institut alternativa.

Predsjednik Odbora, poslanik Milun Zogović, otvorio je sjednicu, podsjetivši da je Vlada Crne Gore, na sjednici od 29. decembra 2023. godine, utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama i isti dostavila u skupštinsku proceduru, 18. januara 2024. godine. Imajući u vidu važnost oblasti slobodnog pristupa informacijama, Odbor je donio odluku da, prije razmatranja Predloga zakona, sprovede Konsultativno saslušanje, odnosno raspravu, o ovoj temi, kako bi se prikupila stručna mišljenja i sugestije, u cilju unapređenja predloženog teksta zakona. Prije prelaska na rad po utvrđenom dnevnom redu, predsjedavajući je upoznao članove Odbora i pozvane goste sa Izvještajem Zakonodavnog odbora, u kojem se navodi da Predlog zakona nije u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom, iz razloga neusklađenosti

sa Pravno- tehničkim pravilima za izradu propisa. Naime, pravilima je propisano da je potrebno pristupiti donošenju novog propisa, ukoliko se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjava, što je i slučaj sa Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Potom, predsjedavajući je ukratko predstavio metodologiju rada i dao riječ predstavniku predlagača, ministru Dukaju.

Predstavnik predlagača, mr Marash Dukaj, zahvalio se na pozivu i organizaciji ovog saslušanja, imajući u vidu da svaka debata doprinosi kvalitetu zakonskog teksta. Prije svega, ministar se osvrnuo na Izvještaj Zakonodavnog odbora, istakavši da se predmetni zakon tri puta nalazio u skupštinskoj proceduri te da do sada nije dobijena nijedna sugestija povodom neusklađenosti sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa. Takođe, dodao je da je Predlog zakona dobio pozitivno mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo Vlade Crne Gore. U daljoj riječi, ministar je naglasio da je Predlog zakona usaglašen sa evropskim standardima i da je dobio pozitivno mišljenje Evropske komisije. Osvrnuo se na praksu, koja je pokazala da je sistem ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama suočen sa izazovima, koje usporavaju ostvarivanje prava na pristup informacijama. Naglasio je da predložene izmjene i dopune sadrže novine, na koje se ukratko i osvrnuo, koje će omogućiti građanima lakše ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama.

Zoran Vujičić, član Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, istakao je da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama ključan zakon sa aspekta građana Crne Gore u kontroli rada državnih organa. Podsjetio je da su brojne afere otkrivene na osnovu informacija koje su dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, što ukazuje na značaj ovog instituta, neophodnog za demokratske procese i transparentnost rada državnih organa. Kada je riječ o Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, podsjetio je na Izvještaj Evropske komisije, kojim je ukazano na potrebu za povećanjem kadrovskih kapaciteta Agencije, imajući u vidu da je u 2022. godini svega deset zaposlenih bilo zaduženo za 8865 primljenih žalbi. Komentarišući Predlog zakona, naglasio je da njime nije riješeno pitanje zloupotrebe prava od strane neodgovornih pojedinaca. Naime, najviše pritužbi se podnosi od strane svega nekoliko lica, što bi moglo da ukazuje na zloupotrebu sistema radi finansijske dobiti. U prilog tome, naveo je podatak da je u prošloj, 2023. godini, podnijeto preko 8000 tužbi Upravnom sudu Crne Gore, što, sa aspekta troškova postupka, iznosi oko tri miliona eura. Takođe, upoznao je javnost sa podatkom da je u periodu od 1. januara do 1. marta 2024. godine, Agenciji podnijeta 1531 žalba, od kojih je 1191 žalba podnesena od strane neodgovornih pojedinaca, koji će po osnovu troškova postupka uzeti ogroman novac. Sve se to svodi, kako zaključuje, na preostale 340 žalbe, koje zaista imaju utemeljenje i koje zaista održavaju ono čemu i služi Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Na kraju, naglasio je da je potrebno napraviti balans, u smislu da svaki pojedinac ima pravo na pristup informacijama, ali da se nađe način da se spriječi zloupotreba prava, jer se u suprotnom obesmišljava zakon.

Predsjednik Upravnog suda, Miodrag Pešić, istakao je da je cilj donošenja zakona da se unaprijede određene norme, kao i da se prevaziđu poteškoće u primjeni važećeg zakona. U odnosu na Upravni sud Crne Gore, cilj donošenja zakona se ogleda u djelotvornoj upravno-sudskoj zaštiti i proceduri, koja, kako je kazao Pešić, trenutno ne postoji. Ukazao je na negativnu pojavu značajnog uvećanja broja tužbi pred Upravnim sudom zbog tzv. ćutanja uprave. Podsjetio je da postoje dvije vrste ćutanja uprave, gdje se jedna odnosi na ćutanje uprave po osnovu Zakon o upravnom postupku, a druga po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U daljem izlaganju, Pešić je upoznao poslanike i javnost sa podacima u odnosu na prethodne tri godine. Naime, naveo je da je Upravnom sudu u 2021. godini podneseno 6600 tužbi, od kojih je 35% zbog tzv. ćutanja uprave, gdje je dominantan broj onih po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U 2022. godini, kako je kazao, dolazi do drastičnog porasta u broju podnesenih tužbi, odnosno preko 13500 tužbi, od kojih 52% za tzv. ćutanje uprave. U 2023. godini, broj podnesenih tužbi iznosi 17576, od kojih se preko 11000 odnosi na tzv. ćutanje uprave, ili 67%. Pešić je iznio i podatke za prva tri mjeseca tekuće godine, odnosno da je podnesena 3131 tužba, od kojih 2107 zbog tzv. ćutanja uprave, odnosno 67%. Na kraju, naročito je naglasio alarmantno stanje u Upravnom sudu, koje je nastalo kao posljedica gore pomenutih trendova, što, ako se nastavi, dovodi u pitanje funkcionisanje Upravnog suda Crne Gore. Shodno tome, apelovao je da se, prilikom usvajanja ovog zakona, nađe rješenje kojim će se stati na put zloupotrebi prava, kako bi Upravni sud obavljao svoju osnovnu djelatnost, a to je kontrola zakonitosti rada javne uprave i zaštitu prava građana od prekoračenje ovlašćenja izvršne vlasti.

Vanja Čalović Marković, izvršna direktorica NVO MANS, istakla je važnost Zakona o slobodnom pristupu informacijama za nevladin sektor, imajući u vidu da isti omogućava dolaženje do informacija o radu svih grana vlasti. Podsjetila je da MANS koristi odredbe ovog zakona još od 2005. godine te da su najveći slučajevi korupcije, od kojih neki imaju i sudski epilog u smislu osuđujućih presuda, otkriveni upravo primjenom normi Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Kada je riječ o Predlogu zakona, pohvalila je rješenje kojim se predviđeno da se veći broj podataka objavljuje proaktivno na sajtovima državnih organa, što će značajno umanjiti potrebu za podnošenjem zahtjeva za slobodan pristup informacijama i time smanjiti pritisak na institucije. Ovim rješenjem se, takođe, olakšava i borba sa zloupotrebama, imajući u vidu da postoje pojedinci koji nijesu zainteresovani da dođu do informacija, već do finansijske koristi kroz dodjelu troškova postupka. Govoreći o normama koje je potrebno izmijeniti u Predlogu zakona, osvrnula se na član 9, kojim je predviđeno da se samo za aktuelne javne funkcionere može pristupiti informacijama o porezima, a ne za ona lica koja su ranije obavljala javnu funkciju. Takođe, samo za lica koja imaju obavezu prijavljivanja svoje imovinu može se pristupiti podacima o porezima, ali ne i za članove porodice koja žive u drugom domaćinstvu. S tim u vezi, naglasila je da ne vidi razlog da podaci o svim javnim funkcionerima i njima povezanim licima ne budu javni ili javno dostupni, u dijelu koji se odnosi na plaćanje poreza. Čalović Marković je, takođe, kazala da treba predvidjeti kaznene odredbe za lica koja ne postupaju po žalbama, odnosno koja ne dostave dokumentaciju ili dostave lažne ili

netačne informacije. Na kraju, a u odnosu na zloupotrebu prava, mišljenja je da treba omogućiti Upravnom sudu da, u slučaju zloupotrebe prava, ne dosudi sudske troškove. Time se, kako je kazala, ne onemogućava prava na informaciju, već samo na dodjelu sudskih troškova, što će u krajnjem obeshrabriti one čiji motiv nije dobijanje informacije, već finansijska koristi.

Predstavnik NVO Institut Alternativa, Marko Sošić, u svom obraćanju kazao je da ovaj predlog zakona, u ovoj ili malo izmijenjenoj formi mora biti usvojen, iz razloga što se i dalje trpe posljedice lošeg zakona iz 2017. godine kojim su uvedena ograničenja na pristup informacijama, a to su poslovna i poreska tajna. Ističe da se ovakvim vrstama ograničenja državnom organu omogućava da najosnovnije informacije o radu proglasi poslovnom tajnom. Naveo je da je u novom zakonskom rješenju pozitivna promjena upravo test štetnosti, širenje obima proaktivnog objavljivanja informacija naročito u oblasti javnih nabavki i budžetske potrošnje. Kazao je da fokus današnje rasprave treba da bude na zloupotrebi državnih organa koji kriju informacije. Na kraju, istakao je da državni organi ne koriste Informativni sistem Agencije te smatra da bi isti bitno smanjio vrijeme odlučivanja u svim stepenima odlučivanja.

Muhamed Gjokaj, član Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama kazao je da se suštinski i dalje ne daje adekvatna definicija informacije od javnog značaja. Istakao je da u trenutnom zakonskom predlogu postoje određena kršenja osnovnih ljudskih prava u dijelu ličnih podataka, neusaglašenost u odnosu na Zakon o upravnom postupku, kao i prebacivanje određenih nadležnosti Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. Istakao je da test štetnosti ne bi trebalo da radi prvostepeni organ koji donosi rješenje o tajnosti podataka kao i da unesena novina testa štetnosti, kad su lični podaci u pitanju, ulazi u domen kršenja ustavnih kategorija.

Poslanik Dejan Đurović naveo je da u cijeloj temi preovladava određena nejasnoća koja se odnosi na balansiranje zaštite ličnih podataka i slobodan pristup informacijama te je mišljenja da se ovim zakonskim predlogom neće riješiti krucijalni problem, a to je problem zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Istakao je da je njegovo očekivanje bilo da će na sjednici biti predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije, kojima bi se još jednom mogla uputiti opomena za svoj nerad, koji je u posljednje vrijeme evidentan.

Ministar Marash Dukaj kazao je da su kod novog zakonskog rješenja postojali brojni zahtjevi da se uvede institut zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama, ali da se nakon razmatranja i primjedbi civilnog sektora od tog rješenja odustalo. Ipak, ministar Dukaj navodi da pomenuti mehanizam stoji na raspolaganju kako bi sprečavao zloupotrebu na slobodan pristup informacijama, a konkretno navodi da mehanizam obuhvata diskreciono pravo organa, odnosno službenika za slobodan pristup informacijama, da cijeni motive podnosioca za SPI. Napomenuo je da je slično zakonsko rješenje sadržano u našem pravnom sistemu i definisano je Zakonom o upravnom postupku, u članu 15. Na kraju, kazao je da postoji informacija koja nije potpuno

potvrđena, a to je da će se ovaj zakon mijenjati i 2025. godine, iz razloga što će se mijenjati određene direktive Evropske unije.

Poslanik Ervin Ibrahimović, u svom obraćanju, kazao je da ovaj zakon treba da omogući ravnotežu između građana koji ostvaruju svoja prava, ali sa druge strane i podsticanje državnih organa na kvalitetan rad. Upitao je ministra javne uprave da li su konsultovana sva relevantna lica koja bi mogla pomoći u donošenju boljeg zakonskog rješenja, kao i da li je predlog usaglašen sa praksama država EU.

Ministar Dukaj, u odgovoru poslaniku Ibrahimoviću, kazao je da su sve procedure od strane Ministarstva javne uprave ispoštovane kroz javne rasprave, radne grupe, kao i to da su u konstantnoj komunikaciji sa ekspertima Evropske unije kada su u pitanju bilo kakve izmjene. Naveo je da je Ministarstvo javne uprave otvoreno za sve sugestije i intervencije koje bi mogle biti implementirane u novi zakonski predlog.

Marko Sošić, iz Instituta alternativa, u svojoj riječi, kazao je da postoje različita iskustva u društvima sa različitim kontekstom i tradicijom te da je u državama poput Hrvatske i Srbije sa sličnim zakonskim iskustvima, došlo do zloupotrebe i masovnog ograničenja prava javnosti da zna. Još jednom je pozvao na oprez kada je u pitanju donošenje konačnih rješenja u zakonskom tekstu, odnosno normiranja što jasnijih i preciznijih normi, kako ih državni organi ne bi mogli široko tumačiti, i na neki način izbjegavati davanje odgovora.

Vanja Čalović Marković, u svom komentaru, istakla je da je mišljenja da ne treba u zakonu propisivati novi osnov za zabranu pristupa informacijama, već da bi bilo dobro predvidjeti troškove postupka od strane Upravnog suda, što će u krajnjem dovesti do drastičnog smanjenja zloupotreba pojedinih stranaka. Dalje je podsjetila da je pravo na pristup informacijama u Crnoj Gori propisano Ustavom, kao i moguća ograničenja toga prava. Čalović Marković je u nastavku izlaganja pozvala članove Odbora da se, ukoliko se budu kreirali određeni zaključci u pogledu ovog zakonskog rješenja, razmisli o davanju preporuke u pogledu revidiranja rokova za uništavanje dokumentacije od strane državnih organa, posebno za određene državne organe koji upravljaju sa velikim budžetskim fondovima. Navedeno je neophodno, kako je istakla, iz razloga što je shodno Zakonu o arhivskoj građi predviđeno da u mnogim slučajevima pojedini organi mogu sami da predvide rokove za uništavanje dokumentacije, pa se dolazi u situaciju da se određeni dokazi o korupciji uništavaju.

Poslanik Ervin Ibrahimović, kratko je kazao da je interes svih strana, kako Skupštine koja donosi zakon, tako i svih drugih koje će isti primjenjivati, da se donese najbolje rješenje. U tom smislu, potrebno je da zakonopisac prepozna sve anomalije u predlogu zakona, kako tokom primjene istog ne bi dolazilo do određenih zloupotreba u pogledu izbjegavanja odgovora na pojedine zahtjeve.

U svojoj diskusiji, poslanik Darko Dragović, kazao je da je istina da je Zakonodavni odbor povodom navedenog predloga zakona zauzeo stav da isti u formalno-pravnom smislu nije u skladu sa pravnim sistemom Crne Gore, imajući u vidu činjenicu da se mijenja više od pola članova osnovnog zakonskog propisa. Navedeno, kako je istakao poslanik, nije u skladu sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, koje je izradila i

donijela Vlada Crne Gore, i dodao da se dato mišljenje Zakonodavnog odbora nije odnosilo na suštinu predloženog teksta. Kazao je da je, u tom pogledu, očekivao proaktivniji odnos između Ministarstva javne uprave i Sekretarijata za zakonodavstvo. Dajući osvrt na diskusije i izlaganja svih prisutnih gostiju, odnosno predstavnika različitih organa, ali i nevladinog sektora, poslanik Dragović je kazao da je negativno iznenađen stanjem u ovoj oblasti. Saglasan je sa izjavom da rad državnih organa ne smije da bude tabu tema, kao i da vlast ne smije da se plaši posljedica primjene Zakona o slobodnom pristupu informacija, kao i da je potrebno pronaći način da informacija mora biti javna. S tim u vezi, jedan od najjednostavnijih načina da se riješe ovi problemi jeste transparentnost informacije, odnosno da državni organi na svojim internet stranicama objavljuju što više informacija koje su od javnog značaja, te da se, postupajući po zahtjevu, stranke upućuju na tu internet stranicu. Na taj način, kazao je poslanik Dragović, smanjili bi se postupci po žalbama pred Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, ali i smanjio broj tužbi zbog ćutanja uprave. Što se tiče arbitrarnog postupanja organa prilikom podnošenja zahtjeva za pristup informacijama, mišljenja je da u tom dijelu treba ispitati odgovornost državnih službenika zbog nepostupanja po nalogima Agencije, Upravnog suda iz ukidajućih odluka, kao i neadekvatnog postupanja, jer, kako je kazao, u najvećem dijelu treba obratiti pažnju upravo na rad prvostepenog organa. Nadalje, nadovezujući se na citiranje presude Upravnog suda, gdje se postavlja pitanje zabrane zloupotrebe prava, a o čemu je govorio ministar Dukaj, poslanik Dragović je istakao da je tačno da Zakon o upravnom postupku sadrži norme o zabrani zloupotrebe prava, te dodao da one, po njegovom mišljenju, u praksi nijesu dovoljno primjenjivane. Sa druge strane, Zakon o upravnom sporu, koji je *lex specialis* za postupanje Upravnog suda, tu normu ne sadrži. Između ostalog, to je jedan od razloga zbog kojih je Upravni sud zatrpan sa ovolikim brojem predmeta. Nadalje, kazao je da je zakonom datom pravo pojedincima da bez utvrđivanja pravnog interesa podnose zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Imajući u vidu navedeno, poslanik je mišljenja da je neophodno bilo da se ojačaju kadrovski kapaciteti kako bi se odgovorilo podnijetim zahtjevima. U daljem izlaganju, poslanik Dragović je naveo da je rješenje za navedeni problem, između ostalog, potrebno proširiti i na potrebu da se izmijene i drugi zakoni, odnosno Zakon o upravnom postupku, kao i Zakon o upravnom sporu, čemu treba postupiti u što skorijem periodu. S tim u vezi, poslanik je kratko iznio viđenje modaliteta za izmjene navedenih zakona, a u smislu ostvarivanja efikasnosti cjelokupnog vođenja postupka, kao i onemogućavanja zloupotrebe da pravo na slobodan pristup informacijama bude zloupotreba prava zbog troškova postupka.

Ministar javne uprave, mr Marash Dukaj, u komentaru na izlaganje poslanika Darka Dragovića, a osvrćući se na stav Zakonodavnog odbora kada je u pitanju ovaj predlog zakona, kazao je da u ovom trenutku nije pravo rješenje povući predlog zakona iz skupštinske procedure, jer bi se išlo sa svim iz početka. Navedeno, prema riječima ministra, nikako nije cilj, već je potrebno da Skupština što prije donese ovaj zakon, i sve u interesu građana, sistema, i države u cjelini.

Miodrag Pešić, predsjednik Upravnog suda, u svom odgovoru je kazao da je u najvećem dijelu saglasan sa izlaganjem poslanika Darka Dragovića, navodeći da je dobro što je shvaćena višeslojnost problema kada je u pitanju opterećenost i manja efikasnost Upravnog suda. Mišljenja je da problem zbog kojeg se podnosi ovaj broj tužbi, a koji leži u finansijskoj naknadi koja se ostvaruje u troškovima postupka, nažalost neće biti rješiv na način o kojem je govorio poslanik Dragović, ali neće riješiti ni problem Upravnog suda u cjelini, jer će se isti predmeti naći kod ovog suda zbog odlučivanja o troškovima postupka. Kazao je da razumije zabrinutost građana, kao i njihovo nezadovoljstvo radom Upravnog suda, te dodao da to nezadovoljstvo ne smije biti kanalisano prema samom sudu, jer sud preuzima sve što je u njegovoj mogućnosti da na neki način to ublaži. S tim u vezi, Pešić je istakao da je od strane suda upućivan apel da je potrebno da se navedenom problemu pristupi tako što će se ići i u izmjene Zakona o upravnom postupku, Zakona o upravnom sporu, kao i samog Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U nastavku izlaganja, a govoreći dalje o izazovima kada je ova oblast u pitanju, Pešić navodi problem u pogledu kadrovskih kapaciteta, na svakom nivou. Nadalje je kazao da je odnos između suda i javno-pravnih organa vrlo formalan, iz razloga što su javno-pravni organi stranka u postupku, te je potrebno voditi računa o komunikaciji, kako se ne bi povrijedili principi nezavisnosti i nepristrasnosti suda.

Izvršna direktorica MANS-a, Vanja Čalović Marković, dala je komentar u odnosu na problem koji je evidentan u praksi, a koji se tiče podnošenja tužbi zbog tzv. ćutanja javne uprave usljed velikog broja podnešenih zahtjeva. Tim povodom, navela je da se navedeni problem ne rješava na način što bi se u zakonu propisala zloupotreba ovog prava, iz razloga što nadležni organ i dalje ne bi imao kapaciteta da na iste odgovori a Agencija i dalje ne bi postupila u skladu sa rokovima, što bi u krajnjem dovelo do toga da Upravni sud donosi presude po tom pitanju. Imajući u vidu navedeno, mišljenja je da je potrebno izmijeniti Zakon o upravnom sporu, na način da se Upravnom sudu da mogućnost da ocijeni da li su ti zahtjevi osnovani ili ne, naročito u dijelu dosuđivanja troškova postupka.

Poslanik Darko Dragović, kratko je saopštio da nije saglasan sa stavom Vanje Čalović Marković da u ovom zakonu ne bi trebao da postoji mehanizam utvrđivanja zloupotrebe prava, imajući u vidu činjenicu da isti daje pravo na pristup informacijama, pa samim tim mora sadržati i mehanizam na osnovu kojeg bi se utvrdila zloupotreba tog prava. Tim povodom, mišljenja je da ovaj mehanizam može biti koristan da se ne ide u pravcu arbitrarnog postupanja, ističući da se upravo na ovaj način obezbjeđuje djelotvorna upravno-sudska zaštita, čiji cilj nije samo ostvarivanje prava, već prepoznavanje zloupotrebe tog prava. Takođe je dodao da bi upravo u tom pravcu trebalo mijenjati Zakon o upravnom sporu, kako bi se proširila ovlašćenja Upravnog suda u upravnom postupku.

Enesa Hasanagić Katana, v.d. generalne direktorice Direktorata za lokalnu samoupravu u Ministarstvu javne uprave, dala je kratak osvrt na komentare koji su se čuli tokom rasprave, posebno u dijelu presude Upravnog suda, koja je u praksi dala legitimitet odbijanju zahtjeva za slobodan pristup informacijama, u skladu sa članom 15 Zakona o

upravnom postupku. Tim povodom, istakla je da su u nadležnom ministarstvu mišljenja da zloupotreba prava na slobodan pristup informacijama već ima utemeljenje u važećim zakonskim propisima i da bi, samim tim, uvođenje instituta zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama u ovaj zakonski tekst dovelo do dupliranja normi. Takođe je dodala da bi se, u slučaju uvođenja ovog instituta u Zakon o slobodnom pristupu informacijama, morala donositi rješenja kojima se zahtjevi odbijaju zbog zloupotrebe prava, što bi ponovno podlijegalo provjeri od strane Upravnog suda i prouzrokovalo sudske troškove. S druge strane, u presudi Upravnog suda navedeno je da bi se troškovi umanjili blagovremenim i zakonitim postupanjem organa shodno Zakonu o SPI. Kada je riječ o povećanom broju tužbi zbog ćutanja uprave, Hasanagić Katana je istakla da će uvođenje proaktivnog objavljivanja informacija od strane organa vlasti u ovaj zakon dovesti do manjeg broja ovakvih zahtjeva i, samim tim, doprinijeti smanjenju broja tužbi. U daljem izlaganju saglasila se sa izjavom Vanje Čalović Marković da je procedura oko usvajanja ovog zakona dugotrajna, što je jedan od razloga zbog kojeg resorno ministarstvo neće ići u pravcu povlačenja istog iz skupštinske procedure zbog prepoznatih nepravilnosti koje su procesno-tehničkog, a ne suštinskog karaktera.

Učestvujući u raspravi, poslanik Nikola Rovčanin je istakao da se u ovoj oblasti mogu prepoznati četiri strane i to: podnosioci zahtjeva, organ vlasti koji ih rješava, Agencija i Upravni sud. Tim povodom, naglasio je da je praksa pokazala da postojeći sistem nije funkcionalan i da mu nedostaje efikasnost. Shodno tome, mišljenja je da bi u dijelu prekršajne odgovornosti istu trebalo predvidjeti i za drugostepeni organ zbog nepostupanja u rokovima. S druge strane, podržava uvođenje mehanizma kojim bi se svi organi vlasti natjerali da osnovne informacije objavljuju na svojim internet stranicama. Osvrćući se na hiperprodukciju podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, poslanik Rovčanin postavio je pitanje direktoru Agencije o broju neriješenih predmeta. S druge strane, naglasio je da postoje i zahtjevi za slobodan pristup informacijama koji se organima vlasti podnose isključivo u cilju opterećivanja, kako ne bi mogli da postupe u zakonskom roku. Na kraju, saglasan je sa normom kojom se ograničava pristup informaciji, kada je u pitanju poreska i poslovna tajna.

Poslanica Jelena Nedović, u svom obraćanju, pohvalila je materijal koji je dostavila Zajednica opština Crne Gore u kojem su taksativno navedeni problemi sa kojima se suočavaju lokalne samouprave kada je riječ o zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Shodno tome, mišljenja je da se država mora sistemski posvetiti rješavanju zloupotreba ovog prava. Pored toga, osvrnula se na veliki broj predmeta koji su u radu kod Upravnog suda, a tiču se ćutanja uprave, usljed čega isti nije u mogućnosti da rješava predmete koji se tiču zakonitosti rada državne uprave i zaštite prava građana, što mora biti prioritet. Takođe je saglasna sa predlozima Vanje Čalović Marković koji su usmjereni na demotivisanje zloupotrebe ovog prava. Poslanica Nedović je, takođe, postavila pitanja predstavnicima Agencije da li postoji plan za rješavanje zaostalih žalbi, imajući u vidu da u radu imaju ukupno neriješenih oko 9000 predmeta. Pored toga, zatražila je informaciju vezano za broj pokrenutih prekršajnih postupaka od strane Agencije i strukturu riješenih predmeta imajući u vidu dostupne podatke.

Član Savjeta Agencije, Muhamed Đokaj, odgovarajući na pitanja i komentare poslanika istakao je da je ključni problem u broju zaostalih predmeta koji se nalaze u radu kod Agencije upravo kod postupanja prvostepenih organa, imajući u vidu činjenicu da do same konačnosti isti predmet, više puta, može biti vraćen Agenciji na odlučivanje. Navedeno ukazuje na složenost čitavog postupka koji nije moguće blagovremeno sprovesti sa postojećim kadrovskim kapacitetima. Pored toga, dodao je da Agencija ne posjeduje finansijsku nezavisnost, što u značajnoj mjeri otežava rad i utiče na njenu efikasnost.

Poslanik Darko Dragović dodatno je postavio pitanje predstavniku Agencije vezano za odlučivanje po žalbama na zahtjeve o slobodnom pristupu informacijama, tražeći informaciju o broju nedostajućih službenika koji bi upotpunili kapacitete Agencije prilikom rješavanja ovih predmeta.

Imajući u vidu odgovore i komentare predstavnika Agencije, poslanica Nedović je dodatno postavila pitanje šta je do sada konkretno urađeno od strane Agencije kada je riječ o kadrovima, tj. da li je rađena sistematizacija, da li su nadležni upoznati sa navedenim problemom i gdje postoji nerazumijevanje.

U svom odgovoru, Muhamed Đokaj, predstavnik Agencije je ponovio da pitanje odlučivanja po žalbama u Agenciji tj. njihov broj zavisi od postupanja prvostepenih organa. Takođe je istakao da prethodne vlade nijesu imale sluha za potrebe Agencije, ali da u posljednje vrijeme postoje određeni pomaci u tom dijelu. U vezi sa tim, aktuelnoj Vladi su uputili dopis sa svim potrebama, a posebno za hitnošću izmjena sistematizacije radnih mjesta.

Predstavnik NVO Institut alternativa, Marko Sošić, kratko je naglasio da dosadašnja rasprava nije usmjerena na zloupotrebu organa vlasti prema građanima i NVO sektoru kada im se uskraćuje pravo na pristup informacijama, već na zloupotrebu zakona od strane pojedinaca. Tim povodom, istakao je da je ključno rješenje ovog problema u proaktivnom objavljivanju informacija od strane organa vlasti. Takođe je dodao da je Agencija u prethodnoj godini izvršila inspekcijski nadzor proaktivnog objavljivanja informacija kod 47 organa, što je svega 3%, dok su u NVO sektoru u prethodnoj godini obišli 200 preduzeća na lokalnom i centralnom nivou i kontrolisali primjenu člana 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Pored toga, mišljenja je da je jedna od ključnih novina ovog predloga zakona upravo proširivanje obima informacija koje organi vlasti treba javno da objavljuju, što bi u krajnjem dovelo do toga da građani nemaju potrebu da podnose ove zahtjeve. Takođe je dodao da nivo odgovornosti za trenutno stanje po ovom pitanju stoji i na Parlamentu, iz razloga što se tu biraju članovi Savjeta agencije, Agencija dostavlja godišnji Izvještaj o radu, a poslanici imaju pravo u svakom trenutku od Agencije da traže posebne izvještaje iz oblasti njenog rada i dužni su da se staraju o primjeni ovog zakona.

Poslanik Vasilije Čarapić, u svom obraćanju, a u odnosu na nomotehničku neusaglašenost Predloga zakona sa Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, istakao je da bi postojeća situacija mogla biti prevaziđena nalaženjem kompromisa na sjednici Skupštine. Takođe, napomenuo je da bi Crna Gora trebalo da teži *open data*

government sistemu koji bi omogućio pribavljanje svih podataka na transparentan i lak način, a koji se praktikuje u mnogim evropskim, ali i nekim zemljama Jugoistočne Azije. Umjesto takvog sistema, Crna Gora ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je *de facto* šema koja nekome omogućava naplatu sudskih troškova, a svoju osnovnu funkciju, koja se ogleda u pravu javnosti da zna, ne ostvaruje u adekvatnoj mjeri. Napomenuo je da je prethodna vlast svjesno ograničavala pristup određenim informacijama, te je istakao da je potrebno adresirati zloupotrebe, iako ne vjeruje da će se iste zaustaviti usvajanjem izmjena ovog zakona. Riječ „informacija“ je previše široko postavljena, tako da ne postoji jasna razlika između službenog dokumenta i informacije, pa je mišljenja da bi svi ovi podaci trebalo da budu dostupni javnosti. Zaključio je da su na polju slobodnog pristupa informacijama napravljeni iskoraci, ali da ćemo kao sistem i dalje imati problema sa ovom materijom, s obzirom na to da još uvijek nismo otvorili sve podatke u skladu sa novim tehnologijama.

Predstavnik predlagača, ministar Marash Dukaj, u svom obraćanju, napomenuo je da je kompletna procedura u vezi predmetnog zakona sprovedena u skladu sa zakonom i u saradnji sa relevantnim institucijama. Takođe, istakao je da je zakon u svojoj suštini u skladu sa pravnim poretkom Crne Gore, ali da će isti morati ponovo biti mijenjan 2025. godine kako bi bio usklađen sa izmjenama direktiva Evropske unije u ovoj oblasti.

Poslanik Vasilije Čarapić, osvrnuo se na komentar ministra Dukaja, te je istakao da će njegova partija, kao najveći politički subjekt u parlamentu, učiniti sve da se utvrdi poseban javni interes i usvoji predlog zakona u ovoj formi, neovisno od Izvještaja Zakonodavnog odbora.

Predsjedavajući Milun Zogović, u svom obraćanju, istakao je da nije pitanje da li će se predmetni zakon usvojiti, već da li će se isti naći na dnevnom redu Skupštine. U slučaju da zakon ne bude na dnevnom redu, predlagač treba da ga povuče te da ga nakon toga stavi u proceduru u skladu sa postojećim pravilima. Napomenuo je da je interes parlamentarne većine da se što je moguće prije dođe do usvajanja pomenutog zakonskog rešenja.

Poslanik Nikola Zirojević, u svom obraćanju, istakao je da ne bi bilo povoljno da se zbog tehničkih razloga ne usvoji ovaj predlog zakona, imajući u vidu da se na izmjene i dopune čeka duži vremenski period. U odnosu na raspravu, naglasio je da je u potpunosti saglasan sa predlogom da se licima i organizacijama koje zloupotrebljavaju prava, uskrati mogućnost da naplate troškove postupka. Shodno tome, kako je kazao, bi se uvidjelo ko se zaista bavi suštinom, tj. ko informacije traži radi otkrivanja koruptivnih radnji ili drugih valjanih razloga, a ko ovaj zakon zloupotrebljava da bi stekao imovinsku korist. Poslanik Zirojević je, takođe, napomenuo da je saglasan i sa tim da podaci koji se odnose na naplatu poreza budu javno dostupni za svakog građanina Crne Gore te da ekskluzivitet u tom pravu ne bi trebalo da postoji.

Predsjedavajući Milun Zogović, u zaključnoj riječi, zahvalio se svim prisutnim na iscrpnoj raspravi, istakavši da otvorene i transparentne rasprave daju nemjerljiv doprinos u prevazilaženju postojećih problema i unapređenju postojećih normi.

Za izvjestioca Odbora, na sjednici Skupštine, određen je poslanik Milun Zogović, predsjednik Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA
Milun Zogović

