

# ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

## I. OSNOVNE ODREDBE

### Član 1

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti je slobodan i ostvaruje se na način propisan ovim zakonom.

Pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti ima svako domaće i strano pravno i fizičko lice.

Pristup informacijama garantuje se na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

### Član 2

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima:

- 1) slobode informisanja;
- 2) jednakih uslova za ostvarivanje prava;
- 3) otvorenosti i javnosti rada organa vlasti;
- 4) hitnosti postupka.

### Član 3

Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu.

### Član 4

Pojedini izrazi u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) **pravo pristupa informaciji** obuhvata pravo traženja, primanja, korišćenja i širenja informacije koja se nalazi u posjedu organa vlasti;

2) **informacija** je dokument u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njegovu kopiju ili dio, bez obzira na sadržinu, izvor (autora), vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije;

3) **organ vlasti** je: državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski); organ lokalne samouprave; organ lokalne uprave; javna ustanova; javno preduzeće ili drugo pravno lice kome je povjereno vršenje javnih ovlašćenja, koje osniva država ili organ lokalne samouprave ili koje se finansira iz javnih prihoda, u čijem posjedu se informacija nalazi;

4) **informacija u posjedu organa vlasti** je faktičko posjedovanje informacije od strane organa vlasti (sopstvene informacije, informacije dostavljene od drugih organa vlasti ili trećih lica), bez obzira na osnov i način sticanja;

5) **podnosilac zahtjeva** je lice koje traži pristup informaciji;

6) **objelodanjivanje informacije** je saznanje sadržaja informacije od strane podnosioca zahtjeva ili trećih lica, bez obzira na svrhu korišćenja;

7) **objavljivanje informacije** je omogućavanje saznavanja sadržaja informacije;

8) **brisanje informacije** je način zaštite dijela informacije kojoj je pristup ograničen;

9) **odgovorno lice** je lice ovlašćeno za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama, lice ovlašćeno za postupanje po žalbi i lice odgovorno za zakonitost rada organa vlasti;

10) **dan podnošenja** je dan kada je zahtjev ili drugi podnesak primljen u organu vlasti;

11) **dan dostavljanja** je dan kada je rješenje ili drugi akt uručen podnosiocu zahtjeva.

## II. PRISTUP INFORMACIJAMA

### Član 5

Organ vlasti dužan je da sačini i na odgovarajući način objavi pregled vrsta informacija u svom posjedu, uključujući i javne registre i javne evidencije, podatke o proceduri pristupa informacijama, imena lica ovlašćenih za postupanje po zahtjevu za pristup informacijama i druge podatke od značaja za ostvarivanje prava na pristup informacijama (vodič za pristup informacijama).

### Član 6

Organ vlasti dužan je da omogući uvid u javne registre i javne evidencije u svom posjedu.

### Član 7

Licima s invaliditetom pristup informacijama omogućava se na način i u obliku koji odgovara njihovim potrebama.

### Član 8

Organ vlasti dužan je da omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

### Član 9

Pristup informacijama ograničava se, ako bi se njihovim objelodanjivanjem značajno ugrozili:

1) nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi, i to:

- informacijama bezbjedonosno informativnih i obavještajnih agencija za nacionalnu bezbjednost;

- informacijama vojno-obavještajnih službi;
- informacijama o operacijama oružanih snaga;
  - informacijama o objektima, instalacijama i sistemima koji se isključivo koriste u odbrani zemlje;
  - informacijama od značaja za rad međunarodnih sudova, međunarodnih istražnih organa i drugih međunarodnih organa i organizacija;

2) javna bezbjednost, i to:

- informacijama u vezi sa javnom opasnošću i vanrednim stanjem;
- informacijama u vezi sa bezbjednošću pojedinaca, ljudi i materijalnih dobara;

3) komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi, i to:

- informacijama koje se odnose na finansijske, monetarne ili komercijalne poslove države sa drugim državama, međunarodnim organizacijama ili drugim prav-nim i fizičkim licima;

- informacijama koje predstavljaju poslovnu tajnu;

- informacijama koje su obuhvaćene posebnim zakonom o tajnosti poda-taka;

4) ekonomska, monetarna i devizna politika države, i to:

- informacijama o nacionalnoj ekonomiji, inicijativama finansijske politike, operativnim planovima i drugim dokumentima ekonomske politike;

- informacijama o tržištu kapitala ili finansijskom tržištu;

5) sprječavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela, i to:

- prijavama podnijetim organima nadležnim za otkrivanje i gonjenje učini-laca krivičnih djela koje sadrže podatke u vezi sa pripremom ili izvršenjem krivičnih djela i njihovim izvršiocima;

- informacijama o zaštiti svjedoka;

- informacijama o izvršiocima krivičnih djela koja su maloljetna lica;

- informacijama u vezi sa postupkom istrage;

- informacijama u vezi sa borbom za sprječavanje organizovanog kriminala, operativnim planovima i specijalizovanim sastavima za sprječavanje organizovanog kriminala;

- informacijama u vezi sa sprječavanjem pranja novca i finansiranjem tero-rizma;

6) privatnost i druga lična prava pojedinaca, osim za potrebe sudskog ili upra-vnog postupka, i to:

- informacijama o privatnom životu stranke i svjedoka u postupku, žrt-vama i licima oštećenim krivičnim djelom, kao i podacima o osuđivanim licima;

- podacima sadržanim u personalnim i medicinskim dosijeima lica, rezul-tatima psihijatrijskih pregleda, psiholoških testova i testova sposobnosti lica;

- informacijama u vezi sa utvrđivanjem roditeljskog prava, usvojenjem dje-teta i dr.;

- informacijama o zaposlenju, zaradi, penziji, pomoći po osnovu materijalnog obezbjeđenja ili drugim socijalnim primanjima lica;

- informacijama o broju telefona, boravištu ili prebivalištu lica ili njegove porodice, ako je kod nadležnog organa tražilo tajnost tih informacija iz razloga što osnovano vjeruje da mu je ugrožena bezbjednost ili bezbjednost njegove porodice;

7) postupak obrade i donošenje službenih akata, i to:

- informacijama koje sadrže stavove u vezi sa pregovorima organa vlasti koji su u toku;

- informacijama koje su u postupku obrade, odnosno informacijama koje nemaju formu zvaničnog akta, osim zakona i drugih opštih akata.

Interesi iz stava 1 ovog člana su značajno ugroženi ako bi objelodanjivanjem informacije po njih nastala šteta značajno veća od javnog interesa za objavljivanjem te informacije.

### **Član 10**

Organ vlasti dužan je da omogući pristup informaciji, odnosno njenom dijelu iz člana 9 stav 1 ovog zakona, ako ona sadrži podatke koji očigledno ukazuju na: nepo-štovanje materijalnih propisa, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava, zloupotrebu ovlašćenja, nesavjesno vršenje službene dužnosti, postojanje osnova sumnje da je izvršeno krivično djelo ili postojanje razloga za pobijanje sudske odluke, bez obzira na visinu štete po interese iz člana 9 stav 1 ovog člana.

## **III. POSTUPAK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA**

### **Član 11**

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

Zahtjev za pristup informaciji podnosi se organu vlasti u pisanom obliku, ne-posredno, putem pošte ili elektronskim putem.

Na zahtjev za pristup informaciji ne plaća se taksa.

### **Član 12**

Zahtjev za pristup informaciji treba da sadrži:

- 1) osnovne podatke o traženoj informaciji;
- 2) način na koji se želi ostvariti pristup informaciji;
- 3) podatke o podnosiocu zahtjeva (ime i prezime, prebivalište ili boravište, naziv firme i sjedište), odnosno njegovog zastupnika, predstavnika ili punomoćnika.

Podnosilac zahtjeva može navesti i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje tražene informacije.

Organ vlasti može propisati obrazac za podnošenje zahtjeva, ali je dužan po-stupiti i po zahtjevu koji nije podniet na tom obrascu.

### **Član 13**

Pristup informaciji u posjedu organa vlasti može se ostvariti:

- 1) neposrednim uvidom u javnu evidenciju, original ili kopiju informacije u pro-storijama organa vlasti;
- 2) prepisivanjem informacije od strane podnosioca zahtjeva u prostorijama organa vlasti;
- 3) prepisivanjem, fotokopiranjem ili prevođenjem informacije od strane organa vlasti i dostavljanjem prepisa, fotokopije ili prevoda podnosiocu zahtjeva, nepo-sredno, putem pošte ili elektronskim putem.

Ako je dijelu informacije pristup ograničen, organ vlasti će omogućiti pristup informaciji nakon brisanja dijela informacije kojem je pristup ograničen.

Na dijelu informacije na kojem je pristup ograničen stavlja se napomena «izvr-šeno brisanje» i daje obavještenje o obimu izvršenog brisanja.

Brisanjem informacije ne smije se uništiti ili oštetiti tekst informacije.

Pristup informaciji na čijem je dijelu izvršeno brisanje ostvaruje se na način predviđen u stavu 1 tačka 3 ovog člana.

### **Član 14**

Organ vlasti nije dužan da omogući pristup informaciji koja je javno objavljena i dostupna u zemlji ili na internetu.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, organ vlasti će u pisanoj formi obavijestiti pod-nosioca zahtjeva o nosaču tražene informacije (službeni list ili drugo službeno gla-silo, publikacija, štampani mediji i sl.) i gdje je i kada tražena informacija objavljena.

### **Član 15**

Organ vlasti po zahtjevu za pristup informaciji rješava u skraćenom postupku.

### **Član 16**

Organ vlasti dužan je, po zahtjevu za pristup informaciji, donijeti rješenje i dostaviti ga podnosiocu zahtjeva odmah, a najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, u slučaju kada je to potrebno radi zaštite života ili slobode lica, organ vlasti dužan je rješenje donijeti i dostaviti ga podnosiocu zahtjeva odmah, a najkasnije u roku od 48 časova od podnošenja zahtjeva.

Ako je obim traženih informacija veliki ili ako pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje velikog broja dokumenata, tako da bi pristup informaciji u pro-

pisanom roku nerazumno omeo redovno poslovanje organa vlasti, rok za donošenje i dostavljanje rješenja iz stava 1 ovog člana može se produžiti najviše za 15 dana.

### **Član 17**

Ako je zahtjev za pristup informaciji nepotpun ili nerazumljiv, pa se zbog toga po njemu ne može postupiti, organ vlasti dužan je pozvati podnosioca zahtjeva da u roku od osam dana od dana dostavljanja poziva, otkloni nedostatke u zahtjevu i dati mu uputstvo kako nedostatke da otkloni.

Ako podnosilac zahtjeva ne otkloni nedostatke u zahtjevu u ostavljenom roku, organ vlasti odbaciće zaključkom zahtjev. Na ovu posljedicu organ vlasti dužan je upozoriti podnosioca zahtjeva u pozivu za otklanjanje nedostataka u zahtjevu.

U slučaju iz stava 1 ovog člana, rok za rješavanje počinje teći od dana podnošenja ispravljenog zahtjeva.

### **Član 18**

Ogan vlasti o zahtjevu za pristup informaciji odlučuje rješenjem.

Rješenjem kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje se način i rok pristupa informaciji i troškovi postupka.

Organ vlasti je dužan da obrazloži akt kojim odbija zahtjev i da navede razloge zbog kojih ograničava pristup informaciji.

Organ vlasti je dužan omogućiti pristup informaciji u roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva.

Ako je određeno da se pristup informaciji ostvari neposrednim uvidom u javnu evidenciju ili informaciju ili prepisivanjem informacije od strane podnosioca zahtjeva, rok za pristup informaciji nije prekluzivan.

Troškovi postupka pristupa informaciji plaćaju se prije izvršenja rješenja.

### **Član 19**

Podnosilac zahtjeva snosi troškove postupka u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup informaciji u skladu sa posebnim propisom.

Troškovi postupka odnose se samo na stvarne troškove organa vlasti u pogledu prepisivanja, fotokopiranja, prevođenja i dostavljanja informacije.

Kada je podnosilac zahtjeva lice s invaliditetom, organ vlasti snosi troškove postupka.

### **Član 20**

Protiv akta prvostepenog organa vlasti o zahtjevu za pristup informaciji može se izjaviti žalba organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa. Ukoliko takvog organa nema, protiv navedenog akta može se pokrenuti upravni spor.

### **Član 21**

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

### **Član 22**

Organ vlasti nadležan za rješavanje po žalbi dužan je po žalbi donijeti rješenje i dostaviti ga podnosiocu žalbe u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

### **Član 23**

Žalba na rješenje kojim se udovoljava zahtjevu za pristup informaciji ne odlaže izvršenje rješenja.

Rješenje iz stava 1 ovog člana izvršno je istekom roka određenog za ostva-rivanje prava na pristup informaciji.

### **Član 24**

Podnosilac zahtjeva za pristup informaciji i drugo zainteresovano lice ima pravo na sudsku zaštitu u upravnom sporu.

Postupak po tužbi u vezi sa pristupom informacijama je hitan.

### **Član 25**

Zaposleni koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije, a koji pri tome obavijesti starješinu organa vlasti ili nadležni organ za suzbijanje nedozvoljenih radnji, ne može biti pozvan na odgovornost.

## **IV. NADZOR**

### **Član 26**

Nadzor nad sprovođenjem odredaba ovog zakona koje se odnose na izradu i objavljivanje vodiča za pristup informacijama vrši ministarstvo nadležno za poslove medija.

## **V. KAZNE NE ODREDBE**

### **Član 27**

Novčanom kaznom od desetostrukog do stostrukog iznosa minimalne zarade u Republici kazniće se za prekršaj organ vlasti, ako:

- 1) ne sačini ili ne objavi vodič za pristup informacijama (član 5);
- 2) ne omogući uvid u javni registar ili drugu javnu evidenciju u svom posjedu (član 6);

3) ne omogući licu s invaliditetom pristup informaciji na način i u obliku koji odgovara njegovim potrebama (član 7);

4) ne omogući podnosiocu zahtjeva pristup informaciji ili njenom dijelu u svom posjedu (član 8);

5) postupi suprotno članu 9 ovog zakona;

6) postupi suprotno članu 10 ovog zakona;

7) postupi suprotno članu 25 ovog zakona.

Novčanom kaznom od dvostrukog do desetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici kazniće se za prekršaj iz stava 1 ovog člana i odgovorno lice u organu vlasti.

## **VI. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 28**

Organi vlasti dužni su da sačine i objave vodič za pristup informacijama u svom posjedu u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Član 29**

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Republike Crne Gore".

# O B R A Z L O Ž E N J E

## I Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadržan je u Rezoluciji 59(1) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, članu 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članu 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, članu 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 10 i 16 Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, članu 29 stav 2 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i članu 12 stav 1 Ustava Republike Crne Gore.

## II Razlozi za donošenje zakona

*Generalna skupština Ujedinjenih nacija je, na svojoj prvoj sjednici održanoj 1946. godine, usvojila Rezoluciju 59(1) u kojoj se navodi: »Sloboda informisanja je osnovno ljudsko pravo...i kamen temeljac svih sloboda kojima su Ujedinjene nacije posvećene«.*

U međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava koji su potom uslijedili, sloboda informisanja nije predstavljena odvojeno, već je uključena u osnovno pravo na slobodu izražavanja, u koje spada pravo na traženje, primanje i davanje informacija, i to:

*Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (čl. 19), predviđeno je:*

»Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice«.

*Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (čl. 19), utvrđeno je:*

»1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svog mišljenja.

2. Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.

3. Korišćenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono se, prema tome, može podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna:

1) za poštovanje prava i ugleda drugih lica;

2) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka ili javnog zdravlja ili morala«.

*Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (čl. 10) sloboda izražavanja definisana je na sljedeći način:*

»1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez

miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne spriječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi spriječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, spriječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva«.

Ustav Republike Crne Gore ne sadrži odredbe o primjeni međunarodnog prava, dok *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora* (čl. 10 i 16) ovo pitanje reguliše na sledeći način:

«Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriji Srbije i Crne Gore neposredno se primenjuju.

«Ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad pravom Srbije i Crne Gore kao i pravom država članica».

Rezolucija Ujedinjenih nacija 59(1) i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima primenjuju se kao opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, a Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama su ratifikovani međunarodni dokumenti, što znači da se neposredno primenjuju na teritoriji Srbije i Crne Gore i država članica.

Iz obaveznosti primjene navedenih međunarodnih propisa proizilazi obaveza za Republiku Crnu Goru da svoje zakone koji se odnose na ljudska prava uskladi sa međunarodnim propisima i da osigura neposrednu primjenu važećih međunarodnih propisa.

Polazeći od toga da su ljudska prava temelj svake demokratske zajednice, državna zajednica Srbija i Crna Gora, kao članica Savjeta Evrope, donijela je *Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, kojom je u članu 29 stav 2 predviđeno da:

«Svako ima pravo na pristup podacima u posjedu državnih organa, u skladu sa zakonom».

*Ustavom Republike Crne Gore* (čl. 12 st. 1), propisano je da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja sloboda i prava ako je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

Sloboda izražavanja misli obuhvata pravo na slobodan pristup informacijama, kao i slobodu primanja i širenja informacija.

Pravo na informisanje, kao pravo koje znači tačnu i pravovremenu informaciju, često se naziva »pravom javnosti da zna«. Ostvarivanje ovog prava nemoguće je bez prava na slobodu primanja i širenja informacija, odnosno bez slobode pristupa informacijama. Pristup informacijama je prvi neophodni uslov za ostvarivanje primanja i širenja informacija, odnosno za ostvarivanje slobode informisanja.

Uvid u službena dokumenta, na bazi ravnopravnosti, u skladu sa jasnim pravilima, omogućava javnosti da formira i ima kritičko mišljenje o stanju društva u kome živi i o organima koji njime upravljaju. Istovremeno, time se podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa, doprinosi efikasnosti administracije i afirmisanju njenog legitimiteta, izbjegava opasnost od korupcije i jača povjerenja javnosti u organe vlasti.

Komiteta ministara Savjeta Evrope, na osnovu člana 15 tačka b Statuta Savjeta Evrope, na 784-om sastanku zamjenika ministara od 25. februara 2002. godine, usvojio je Preporuku R (2002)2 Komiteta ministara državama članicama o uvidu u službenu dokumentaciju kojom se preporučuje državama članicama da se u svom zakonodavstvu i praksi rukovode načelima iznijetim u ovoj Preporuci i da ulože najveće napore da bi javnosti obezbijedile dostupnost informacija sadržanih u službenim dokumentima.

Izrada i donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama određena je brojnim praktičnim razlozima, ali i političkim zahtjevima.

Ostvarivanje realnih političkih prioriteta za priključivanje Crne Gore Evropskoj uniji zahtijeva ne samo donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, nego i ukupnu reformu nacionalnog zakonodavstva u skladu sa standardima savremenog evropskog prava i pravnog nasljeđa poznatog pod nazivom *acqui communautaire*.

Da bi sloboda pristupa informacijama funkcionisala u praksi potrebno je uspostaviti pravila i procedure, odnosno zakonom utvrditi način, uslove i postupak za ostvarenje tog prava i predvidjeti sankcije za njihovo neispunjavanje. Međunarodne konvencije o ljudskim pravima i ustavi država uspostavljaju opšte principe, ali oni nijesu detaljan mehanizam koji može osigurati da građani ostvaruju svoja prava u praksi. Iz navedenog razloga pitanja procedure ostvarivanja prava na pristup informacijama neophodno je urediti zakonom.

Odredbe ovog Zakona usaglašene su sa Deklaracijom o slobodi izražavanja i informisanja, kao i sledećim konvencijama i preporukama Savjeta Evrope:

- Konvencija Ujedinjenih nacija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u domenu ekoloških pitanja (usvojena u Arhusu u Danskoj 1998.godine);
- Konvencija za zaštitu pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka od 28.januara 1981.godine (ETS br.108);
- Preporuka br. R (81) 19 o pristupu informacijama u posjedu organa vlasti;
- Preporuka br. R (91) 10 o saopštavanju trećim licima ličnih podataka u posjedu javnih organa;
- Preporuka R (97) 18 koja se odnosi na zaštitu ličnih podataka prikupljenih i obrađenih u statističke svrhe;
- Preporuka br. R (2000) 13 Evropskoj politici u domenu uvida u arhive, i
- Preporuka R (2002)2 komiteta ministara savjeta Evrope državama članicama o uvidu u službena dokumenta.

### III Objašnjenje osnovnih pravnih instituta

Tekst Predloga Zakona o slobodnom pristupu informacijama (u daljem tekstu: Predlog zakona) sistematizovan je u šest poglavlja sa sledećim sadržajem:

1. U poglavlju **I Osnovne odredbe** (čl. 1 – 4) sadržani su ciljevi, principi i osnovni pojmovi koji se u daljem tekstu zakona detaljno razrađuju uz nastojanje da se, u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti i demokratskim vrijednostima savremenog crnogorskog društva, razvije realan i praktično primjenjiv koncept ostvarivanja prava na pristup informacijama u posjedu organa vlasti.

Osnovni cilj ovog zakona je da obezbijedi pristup svim dokumentima u posjedu organa vlasti i da istovremeno, radi zaštite legitimnih interesa države, društva, pojedinaca i drugih nosilaca posebnih interesa, u skladu sa standardima i potrebama demokratskog društva, u formi izuzetaka precizira slučajeve u kojima pristup informacijama nije moguće ostvariti.

#### Član 1

Odredbama st. 1 i 2 predviđena je najšira mogućnost pristupa informacijama u posjedu organa vlasti od strane svih lica, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Odredba st. 3 više je ustavnog nego zakonskog karaktera, jer se odnosi na primjenu važećih međunarodnih propisa. Ova odredba treba da doprinese tumačenje ovog zakona, radi njegove primjene, u smislu standarda sadržanih u međunarodnim dokumentima.

#### Član 2

U članu 2 dati su specifični principi na kojima se temelji ostvarivanje prava na pristup informacijama u posjedu organa vlasti. Principi, kao načelne odredbe, određuju duh zakona i kao takvi moraju se imati u vidu prilikom tumačenja pojedinih odredbi, kao i zakona u cjelini.

#### Član 3

Zakonska odrednica da je objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti u javnom interesu ima višestruki značaj.

Utvrđivanjem javnog interesa u ovoj oblasti na nesumnjiv način dat je primat interesu da se informacije objavljuju u odnosu na suprotni interes da se informacije, zbog bilo kojeg razloga uključujući i eventualnu štetu po nosioce tog interesa, izuzmu od objavljivanja.

Ovom zakonskom odredbom uspostavljena je obaveza organa vlasti da, u svakom konkretnom slučaju, po službenoj dužnosti vode računa o ostvarivanju pristupa traženoj informaciji.

Javni interes u pogledu objavljivanja informacija obuhvata sve njemu istovjetne pojedinačne ili druge uže interese, čime je u postupku ostvarivanja prava na pristup informaciji isključena svaka mogućnost i potreba pravdanja postojanja interesa od strane lica koje traži pristup informaciji.

Javni interes predstavlja pravno relevantan pojam, tj. pravni standard, u odnosu na koji se, kao objektivno mjerilo, može vršiti testiranje moguće ugroženosti određenih legitimnih interesa, kao opravdanog razloga za ograničenje pristupa traženoj informaciji.

Utvrđeni javni interes u pogledu objavljivanja informacija u posjedu organa vlasti predstavlja i obavezu organa vlasti da svoje informacije na odgovarajući način javno objavljuju i na taj način ih čine istovremeno dostupnim svima, što je i perspektiva potpunog ostvarivanja prava na informisanje.

#### Član 4

U cilju lakše primjene zakona, u čl. 4 date su definicije osnovnih pojmova. Poseban značaj ima definisanje pojma «*organ vlasti*» i pojma «informacija», jer se na taj način određuje obim dostupnosti informacija javnosti.

Organ vlasti je definisan kao zajednički sadržalac svih oblika nosilaca vlasti, javnih ovlašćenja i korisnika sredstava iz javnih prihoda.

Izraz «organi vlasti», sa određenim značenjem, prisutan je i u Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o uvidu u službena dokumenta, kao osnovnom aktu za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim standardima u ovoj oblasti. U navedenoj Preporuci izraz «organi vlasti» označava vladu i sva tijela na nivou nacionalne, regionalne i lokalne administracije, s tim što izraz «vlada» obuhvata i fizička i pravna lica ako obavljaju javne funkcije ili imaju administrativnu vlast u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Polazeći od naznačene Preporuke, u pojedinim državama članicama Savjeta Evrope izraz «organi vlasti» ima još šire značenje i pod njim se podrazumijevaju i fizička i pravna lica koja vrše poslove i dužnosti od javnog interesa, kao i lica koja se finansiraju iz javnih fondova.

Definicijom pojma organi vlasti datoj u Predlogu zakona obuhvaćena su fizička lica koja su nosioci javne funkcije koja ima kapacitet organa vlasti (Predsjednik Republike, predsjednik opštine), ali ne i ostala fizička lica koja su nosioci javnih funkcija. Ovo odstupanje od međunarodnog standarda učinjeno je iz razloga što se pravo na pristup informacijama ostvaruje u upravnom postupku i što prema čl. 1 Zakona o opštem upravnom postupku, kao odredbi načelnog karaktera od koje se, kao takve, ne može odstupiti, fizička lica nijesu ovlašćenja za rješavanje o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica. Prema tome za valjano regulisanje ovog pitanja potrebno je prethodno izmijeniti ZUP, kao sistemski zakon za upravni postupak, kao i propise u vezi vođenja javnih evidencija i čuvanja (arhiviranja) dokumenata.

Omogućavanjem pristupa informacijama u posjedu organa vlasti po pojedinačnim zahtjevima fizičkih i pravnih lica u suštini ne predstavlja novu obavezu za organe vlasti, već svojevrsnu afirmaciju njihovih postojećih obaveza u pogledu otvorenosti i javnosti rada.

Značenje pojma «informacija» određeno je u skladu sa izrazom «službeni dokument» koji je prisutan u naznačenoj Preporuci Komiteta ministara. Naime, prema Preporuci, izraz «službeni dokument» obuhvata sve informacije zabilježene na bilo kakvoj fizičkoj podlozi i u bilo kojoj formi koja se može sačuvati. Takođe,

pod «službenim dokumentom» pored dokumenata koje je sačinio organ vlasti, spadaju i dokumenti koji potiču od trećih lica, a koje je organ vlasti dobio.

2. U poglavlju **II Pristup informacijama** (čl. 5 – 10) sadržane su odredbe kojima se određuju obaveze organa vlasti u pogledu omogućavanja pristupa informacijama i slučajevi koji predstavljaju izuzetke od pravila na slobodan pristup informacijama u kojima se, zbog opravdanih razloga, pristup informacijama ograničava u potpunosti ili djelimično.

Osnovni predušlov za ostvarivanje pristupa informacijama jeste da one budu evidentirane i sačuvane. S obzirom da je evidentiranje i čuvanje dokumenata predmet djelatnosti koje se uređuju posebnim propisima i po kojima su organi vlasti dužni da postupaju, Predlog zakona u tom pogledu u potpunosti se oslanja na valjanu primjenu tih propisa.

#### Član 5

U cilju stvaranja uslova za lakše i efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama predviđena je obaveza za sve organe vlasti da sačine i na odgovarajući način objave vodič za pristup informacijama koji će sadržati podatke korisne za opredjeljivanje od kog organa treba tražiti određenu informaciju i o proceduri po kojoj će se pristup informaciji ostvariti.

#### Član 6

S obzirom na značaj javnih registara i drugih javnih evidencija koje vode organi vlasti za identifikaciju tražene informacije, kao i za samo informisanje, predviđena je posebna obaveza za organe vlasti u pogledu omogućavanja uvida u tu vrstu službenih dokumenata.

#### Član 7

Ovim članom uspostavljena je posebna obaveza organa vlasti u pogledu omogućavanja pristupa informacijama licima sa invaliditetom saglasno njihovim potrebama i mogućnostima korišćenja informacija.

#### Član 8

Ovim članom utvrđena je obaveza organa vlasti da omoguće pristup informacijama u svom posjedu, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Značaj ove odredbe sastoji se i u tome što se njome isključuje mogućnost propisivanja ograničenja pristupa informacijama drugim zakonima i opštim aktima, odnosno ako su takva ograničenja propisana ili ako se u buduće propisušu, stupanjem na snagu ovog zakona ista se neće moći primjenjivati.

#### Član 9

Ovim članom predviđeni su izuzeci od pravila da je pristup informacijama slobodan i ustanovljavaju se ograničenja u pogledu pristupa informacijama, ako bi se njihovim objavljivanjem značajno ugrozili određeni legitimni interesi koji se, u skladu sa međunarodnim standardima, štite u svakom demokratskom društvu.

Kao zaštićeni legitimni interesi predviđeni su:

- 1) nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi,
- 2) javna bezbjednost,
- 3) komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi,
- 4) sprečavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela,
- 5) ekonomska, monetarna i devizna politika države,
- 6) privatnost i druga lična prava pojedinaca, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka,
- 7) postupak obrade i donošenje službenih akata.

Predviđeni izuzeci su u skladu sa standardima sadržanim u naznačenoj Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope.

Ograničenju pristupa informacijama, u svakom konkretnom slučaju, prethodi sprovođenje testa štetnosti objavljivanja određene informacije, tj. utvrđivanje da li će objavljivanjem tražene informacije po određeni zaštićeni interes nastati šteta značajno veća od štete po javni interes zbog neobjavljivanja te informacije.

Oficijelnost u ostvarivanju utvrđenog javnog interesa, predviđeni sadržaj zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informaciji i skraćeni postupak u kojem se rješava po zahtjevu, znače da se testiranje štetnosti objavljivanja informacija vrši po službenij dužnosti, što znači da je teret dokazivanja na organu vlasti koji vodi postupak.

Ograničenja pristupa informacijama su predmet posebne pažnje međunarodnih organa i organizacija, jer se kroz njihovo propisivanje i preciziranje izražava iskrenost namjera vlasti u oblasti slobode misli, izražavanja i informisanja. Predviđeni izuzeci, odnosno ograničenja pristupa informacijama, pozitivno su ocijenjeni od strane eksperata Savjeta Evrope, što znači da su isti postavljeni u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti.

## Član 10

Ovim članom ustanovljen je takozvani prevashodni (apsolutni) javni interes, tj. predviđeni su slučajevi u kojima se pristup informacijama mora omogućiti bez obzira na visinu štete koja zbog toga može nastati po predviđene legitimne interese.

**3. U poglavlju III Postupak za pristup informacijama (čl. 11 – 25)** sadržane su odredbe kojima se, zbog specifičnosti predmetne materije, propisuju određena pravila postupka koja predstavljaju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka.

S obzirom da ovaj zakon sadrži samo pravila kojima se na poseban način regulišu određena pitanja, to znači da se na sva ostala pitanja supsidijerno primjenjuje Zakon o opštem upravnom postupku.

Predviđena posebna pravila postupka odnose se na: pokretanje postupka; sadržinu zahtjeva za pristup informaciji; način ostvarivanja prava; rokove za donošenje, dostavljanje i izvršenje rješenja; sadržaj rješenja; troškove postupka i pravnu zaštitu.

## Član 11

Postupak za ostvarivanje prava na pristup informaciji pokreće se pisanim zahtjevom, koji organu vlasti može biti dostavljen na različite načine i na koji se ne plaća administrativna taksa.

## Član 12

U cilju pojednostavljivanja postupka i izbjegavanja svake nepotrebne formalnosti koja može uticati na ostvarivanje prava na pristup informacijama predviđena je minimalna sadržina zahtjeva za pristup informaciji, kao dovoljan formalni uslov za ostvarivanje prava.

Predviđeni sadržaj zahtjeva treba da omogući identifikaciju i pronalaženje informacije kojoj se pristup traži i komunikaciju organa vlasti sa podnosiocem zahtjeva, kao strankom u postupku.

Međunarodni standardi poznaju mogućnost omogućavanja pristupa informacijama i anonimnom licu, međutim, u našim uslovima to bi stvorilo određene nepremostive probleme prilikom dostavljanja akata (rješenje, zaključak), plaćanja troškova postupka, ostvarivanja prava na zaštitu putem žalbe i tužbe.

Određenje da se podnosilac zahtjeva u zahtjevu opredijeli za način ostvarivanja pristupa informaciji ima za cilj da se pristup informaciji omogući na način koji odgovara podnosiocu zahtjeva. Zahtjev u pogledu ostvarivanja načina pristupa informaciji može se uvažiti u svakom slučaju, osim kada se omogućava pristup samo dijelu informacije. Opredjeljenje za način pristupa informaciji u interesu je podnosioca zahtjeva iz razloga što on na taj način neposredno utiče na visinu troškova postupka koji padaju na njegov teret.

## Član 13 – 14

Ova dva člana uređuju moguće načine ostvarivanja prava na pristup informacijama, pristup dijelu informacije i pristup informaciji koja je već javno objavljena i dostupna javnosti.

## Član 15

Skraćeni postupak znači da organ vlasti o zahtjevu odlučuje na osnovu činjenica sadržanih u zahtjevu i dokaza izvedenih po službenoj dužnosti.

## Član 16

Rokovi za donošenje rješenja po zahtjevu za pristup informacijama i njegovo dostavljanje podnosiocu zahtjeva određeni su u skladu sa principom hitnosti postupka. Princip hitnosti postupka uslovio je da se po zahtjevu za pristup informacijama rješava u skraćenom postupku i da se rokovi donošenja i dostavljanje rješenja precizno odrede i u znatno kraćem trajanju u odnosu na rokove predviđene pravilima opšteg upravnog postupka.

Iz opravdanih razloga predviđena je mogućnost odstupanja od utvrđenog roka za donošenje i dostavljanje rješenja, i to, skraćenje roka u korist podnosioca zahtjeva i produženje roka u korist organa koji rješava po zahtjevu. Razlozi za produžetak roka su objektivne prirode i u potpunosti određeni.

## Član 17

Postupanje sa nepotpunim i nerazumljivim zahtjevom dodatno je uređeno iz razloga što se po pravilima opšteg upravnog postupka zahtjev u kojem se otklone nedostaci u ostavljenom roku računa urednim od početka. S obzirom da bi u tom slučaju rok za uređivanje zahtjeva bio istovjetan sa rokom predviđenim za rješavanje po zahtjevu, to je bilo neophodno da se računanje roka za rješavanje po zahtjevu odredi od dana dostavljanja uređenog, tj. ispravljenog zahtjeva.

## Član 18

Dispozitiv rješenja kojim se usvaja zahtjev treba da sadrži odluku o svim pitanjima od značaja za ostvarivanje pristupa informaciji (način pristupa, rok u kojem će se pristup ostvariti i troškovi postupka).

I pored toga što je pravilima opšteg postupka predviđeno da je obrazloženje sastavni dio rješenja i da je određeno šta ono treba da sadrži, ovim članom je posebno utvrđena obaveza organa vlasti u pogledu obrazlaganja rješenja kojim se zahtjev odbija tj. kojim se ne dozvoljava pristup određenoj informaciji. Cilj ove odredbe je da se negativna odluka potkrijepi valjanim razlozima i da se na taj način omogući efikasna ocjena njene zakonitosti.

## Član 19

Troškove postupka snosi podnosilac zahtjeva i isti se odmjeravaju u visini stvarnih troškova organa vlasti u pogledu preduzimanja određenih radnji u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup trženoj informaciji.

## Član 20 – 24

Ovim odredbama uređuje se pravna zaštita protiv akata donesenih po zahtjevu za pristup informacijama. Pravna zaštita predviđena je po osnovu žalbe na prvostepene akte i putem sudske zaštite protiv konačnih akata.

Za rješavanje po žalbi na prvostepene akte nadležan je organ vlasti koji, u skladu sa posebnim propisima, vrši nadzor nad radom prvostepenog organa, a ako takvog organa nema protiv tog akta može se neposredno pokrenuti upravni spor.

Pravna zaštita putem žalbe na prvostepene akte donijete u postupku po zahtjevu na pristup informacijama različito je uređena u pojedinim evropskim zemljama. Naime, u određenim zemljama za rješavanje po žalbama na prvostepene akte svih organa vlasti ustanovljen je posebni državni organ (povjerenik za informacije, komisija za informacije). U drugim državama zaštita po osnovu žalbe je isključena i obezbijeđena neposredna sudska zaštita.

Predlogom zakona predviđeno rješenje u pogledu pravne zaštite je racionalno jer omogućava pravo na žalbu u okviru postojeće strukture organa vlasti, a sudska zaštita je moguća protiv konačnog akta svakog organa vlasti.

## Član 25

Ovim članom predviđena je zaštita zaposlenih u organima vlasti koji, pri savjesnom vršenju dužnosti, mimo pravila postupka predviđenih ovim zakonom,

objelodane informaciju o zloupotrebi ili neregularnostima u vršenju javne funkcije. Zaštita se sastoji u isključivanju odgovornosti tih lica po bilo kom osnovu.

4. U okviru poglavlja **IV Nadzor** (član 26) utvrđena je nadležnost ministarstva nadležnog za poslove medija u odnosu na sprovođenje odredbi ovog zakona koje se odnose na izradu i objavljivanje vodiča za pristup informacijama. Ostale odredbe zakona predstavljaju pravila posebnog upravnog postupka te je nadzor nad njihovim sprovođenjem obezbijeđen od strane ministarstva nadležnog za poslove državne uprave, a po osnovu člana 290 Zakona o opštem upravnom postupku.

5. U poglavlju **V Kaznene odredbe** (čl. 27) predviđena je prekršajna odgovornost organa vlasti i odgovornih lica u njima, za radnje koje su suprotne odredbama ovog zakona.

6. U poglavlju **VI Prelazne i završne odredbe** sadržane su odredbe prelaznog karaktera kojima je određen rok za sačinjavanje i objavljivanje vodiča za pristup informacijama i kojima se uređuje pitanje eventualne kolizije ovog zakona sa drugim zakonima koji sadrže odredbe koje se odnose na pristup informacijama. Kolizija propisa određena je u korist ovog zakona, što znači da njegovim stupanje na snagu prestaju da se primjenjuju odredbe svih drugih propisa koje su mu suprotne. Završnom odredbom određen je rok za stupanje ovog zakona na snagu.

#### **IV Sredstva za sprovođenje zakona**

Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna posebna sredstva.

#### **V Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku**

Donošenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama je jedan od uslova za priključivanje Crne Gore Evropskoj uniji. Evropska komisija će do 30.09.2005 godine podnijeti izvještaj i ocjenu o toku reformi i progresu u crnogorskom zakonodavstvu. Nedonošenje ovog zakona do navedenog roka moglo bi negativno uticati na ocjenu Evropske komisije, što bi imalo štetne posljedice na proces priključivanja Evropskoj uniji.