



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03-02-040/23-8714/2

Podgorica, 21.12.2023.godine

Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, Rimski trg br. 45, Podgorica
gospodinu, mr Marash Dukaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Veza: Vaš akt br. 01-040/23-5550 od 05.12.2023. godine

Poštovani gospodine Dukaj,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama omogućiće se efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama uz smanjenje troškova za korisnike.

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt i Izveštaj o analizi uticaja propisa navedeno je da za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Implementacijom ovog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze i nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

S tim u vezi, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama*.

S poštovanjem,


MINISTAR
Novica Vuković
Novica Vuković

Kontakt osobe:

Mirza Ćirilija, Direktorat za ekonomsko-finansijski sistem, mirza.cirilija@mif.gov.me;
Irena Đurićanan, Direktorat za državni budžet, irena.djuricanan@mif.gov.me.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo javne uprave

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama

1. Definisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, omogućit će se efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama uz smanjenje troškova za korisnike, na koji način će se stvoriti efikasan instrument za ostvarivanje prava građana na pristup informacijama u posjedu organa vlasti, uz odgovarajuće osiguravanje samog postupka, zaštite javnog interesa, kao i zaštite odgovarajućih posebnih legitimnih interesa.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ("Sl.list CG", br. 44/12 i 30/17), su na cjelovit način uređena pitanja od značaja za način i postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Međutim, ostvarivanje i zaštita prava na pristup informacijama suočena je sa određenim izazovima koji negativno utiču na efikasnost rada organa, na ostvarivanje prava, a samim tim i na transparentnost rada organa.

Strategijom reforme javne uprave za period (2022 – 2026) prepoznati su određeni problemi u oblasti slobodnog pristupa informacijama, a koji se odnose na potrebu za dodatnim unaprijeđenjem funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje uloge Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i unaprjeđenje primjene ZoSPI, a u cilju ostvarivanja adekvatnog prava na pristup informacijama kako bi se doprinjelo stvaranju uslova za transparentniju i otvoreniju javnu upravu.

Nejasnoće i kolizije u pojedinim odredbama ZoSPI, nedovoljna uređenost pojedinih instituta, neusklađenost s drugim propisima, materijalnim i procesnim, takođe su bili opredjeljujući da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Imajući u vidu prednje navedeno, očekuje se da predložene izmjene i dopune u oblasti slobodnog pristupa informacijama doprinesu što djelotvornijem ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama, te stvaranju neophodnih mehanizama, kako bi sve ono što su identifikovani problemi u primjeni ovoga zakona, bili prevaziđeni. Na taj način stvorit će se i neophodni uslovi da se pravo na slobodan pristup informacijama ostvaruje još kvalitetnije i efikasnije, koji će doprinijeti i bržem razvoju demokratije i demokratskog sistema.

Bez izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("status quo" opcija), ne bi se moglo obezbijediti efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, kao ni usaglašavanje ovog propisa sa priznatim međunarodnim i evropskim standardima, te usaglašavanje sa relevantnim procesnim i materijalnim zakonima u ovoj oblasti.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim propisom stvorit će se neophodni normativni okvir za efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, uz smanjenje troškova za korisnike, efikasniji, a samim tim i transparentniji rad organa vlasti.

Izmjenom postojećeg zakonodavnog okvira stvorit će se uslovi da se pravo na slobodan pristup informacijama ostvaruje u svijetlu savremenog modela sistema, koji počiva na premisi da građani ostvaruju svoje interese u odnosima saradnje, međusobno i sa organima vlasti, koji organi nastupaju kao „otvoreni sistem“ – u komunikaciji sa svojim građanima.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

"Status quo" kao opcija nije prihvatljiva. Istovremeno, bilo kojom drugom neregulatornom opcijom (efikasnije i djelotvornije ostvarivanje informacija u posjedu organa vlasti), ne bi se mogli postići definisani ciljevi. S tim u vezi, preferirana opcija je usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kako bi se stvorili neophodni uslovi da se pravo na slobodan pristup ostvaruje što efikasnije i djelotvornije, a koje izmjene i dopune će doprinijeti većoj transparentnosti, podsticanju djelotvornosti, odgovornosti i afirmaciji integriteta i legitimnosti organa vlasti.

Strategijom reforme javne uprave za period (2022 – 2026) prepoznati su određeni problemi u oblasti slobodnog pristupa informacijama, a koji se odnose na potrebu za dodatnim unaprijeđenjem funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje uloge Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i unaprijeđenje primjene ZoSPI, a u cilju ostvarivanja adekvatnog prava na pristup informacijama kako bi se doprinijelo stvaranju uslova za transparentniju i otvoreniju javnu upravu.

Nejasnoće i kolizije u pojedinim odredbama ZoSPI, nedovoljna uređenost pojedinih instituta, neusklađenost s drugim propisima, materijalnim i procesnim, takođe su bili opredjeljujući da se pristupi izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Direktni efekti predloženih izmjena i dopuna imaće pozitivne uticaje na građane, svako domaće i strano, fizičko i pravno lice koje želi da ostvari svoje pravo na pristup određenoj informaciji u posjedu organa vlasti, u smislu efikasnijeg ostvarivanja toga prava, što će omogućiti da građani budu dobro i pravovremeno informisani o pitanjima o kojima treba da se opredjeljuju ili donose odluke.

Sa druge strane, direktni efekti predloženih izmjena i dopuna odraziće se i na efikasniji rad organa vlasti sužavajući prostor za zloupotrebe od strane organa vlasti, podsticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju, te doprinijeti još većoj otvorenosti i transparentnosti organa vlasti.

Ne mogu se prepoznati negativni uticaji koje bi mogle ove izmjene i dopune da prouzrokuju.

Donošenjem ovoga propisa biće dodatno smanjeni troškovi za građane i privredu, budući da podnosilac zahtjeva neće biti više u obavezi da snosi troškove za pristup informaciji, a koje je organ vlasti bio u obavezi da proaktivno objavi na svojoj internet stranici, u roku od 8 dana od dana sačinjavanja informacije ili donošenja, odnosno usvajanja informacije za koju postoji obaveza proaktivnog objavljivanja.

Propisom se ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**
- **Dbrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.**

Za implementaciju ovog zakona iz budžeta Crne Gore nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Usvajanjem propisa nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Sprovođenjem predloženih izmjena i dopuna zakona neće se ostvariti prihod za Budžet Crne Gore.

U toku sprovođenja izmjena i dopuna zakonodavnog okvira, nakon neposrednih konsultacija sa predstavnicima Ministarstva finansija, inoviran je tekst predložeoog zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.**

U izradi propisa korišćena je eksterna ekspertska podrška u okviru projekta finansiranog od strane Evropske unije 'Support to further develop Montenegro's legislative framework on free access to information', CRIS number IPA/2019/406-203.

Proces izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama, otpočet je početkom 2019. godine. Strategijom reforme javne uprave 2016 - 2020. u oblasti slobodnog pristupa informacijama prepoznati su određeni problemi, pa s tim u vezi, tadašnje Ministarstvo javne uprave Akcionim planom za sprovođenje Strategije, a u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, planiralo je određene aktivnosti radi unaprjeđenja stanja u ovoj oblasti i s tim u vezi pripremila Analizu normativnog okvira u oblasti slobodnog pristupa informacijama, koju je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici u aprilu mjesecu 2019. godine.

Ova Analiza dala je određene smjernice i preporuke za regulativna i implementacijska poboljšanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

U odnosu na takvo strateško opredjeljenje i postavljenje ciljeve, tadašnje Ministarstvo javne uprave je početkom aprila mjeseca 2019. godine, formiralo radno tijelo čiji zadatak je bio da pripremi izmjene Zakona, a koje radno tijelo čine predstavnici relevantnih organa za uređenje oblasti slobodnog pristupa informacijama, kao i predstavnici Univerziteta Crne Gore i civilnog sektora.

Tako, prvi put Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je na javnoj raspravi 40 dana, u periodu od 17. septembra 2019. godine do 31. oktobra 2019. godine. Tokom trajanja javne rasprave održani su sastanci sa predstavnicima Delegacije EU u CG, SIGMA-e i EK, kao i sa predstavnicima MANSNA, Instituta Alternativa i predstavnicima međunarodne organizacije u oblasti slobodnog pristupa informacijama - ACCESS Info Europe.

Posebno sagledavajući značaj ostvarivanja ovoga prava, tokom marta 2020. godine, bilo je planirano održavanje dodatnih konsultacija, čije održavanje je bilo spriječeno pojavom pandemije izazvane corona virusom – COVID 19, posebno uzimajući u obzir veliko interesovanje NVO i medija za neposrednim učešćem na okruglom stolu ili sličnom događaju otvorenog tipa.

Inovirani Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pripremljen je nakon dostavljenog predloga za izmjene i dopune ovog zakona od strane više NVO sektora početkom decembra 2020. godine, koje primjedbe, predlozi i sugestije su razmotrene sa posebnom pažnjom, i na bazi kojih je inoviran Nacrt zakona.

Inovirani Nacrt zakona koji je bio na dodatnoj javnoj raspravi bio je na dodatnoj javnoj raspravi, u period od 04. juna 2021. do 24. juna 2021. godine, a koji je bio rezultat širokog konsultativnog procesa sa predstavnicima civilnog sektora (održano oko 10 sastanaka sa predstavnicima različitih NVO/MANS, IA, CDT i dr.), zatim međuresornih sastanaka sa predstavnicima GSV-a, Kabineta predsjednika Vlade, Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, Agencije za nacionalnu bezbjenuost i dr. (oko 10 sastanaka), radi usaglašavanja pojedinih predloženih rješenja, a sve uz kontinuiranu podršku Sigma/EK, kako bi se obezbijedilo da crnogorski zakonodavni okvir u oblasti slobodnog pristupa informacijama bude usaglašen sa međunarodnim i evropskim standardima, kroz postupak razmatranja uporednih rješenja i primjera dobrih praksi, koji bi u najvećoj mjeri afirmisali princip transparentnosti rada organa vlasti i princip prava javnosti da zna, odnosno da dobro i pravovremeno bude informisana o pitanjima o kojima treba da se opredjeljuje ili donosi odluke

O inoviranom tekstu zakona organizovan je Okrugli sto dana 24.06.2021. godine, u prostorijama EU Info centra, na kojem je bilo prisutno oko 30 učesnika i koji je bio dobar povod da se još jednom razmotre predložena rješenja.

Tokom javne rasprave, pristiglo je ukupno 67 (šezdeset sedam) predloga zainteresovanih strana, od strane 7 učesnika (Ministarstvo odbrane, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - AZLP, NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, NVO Institut Aleternativa - IA, NVO Akcija za socijalnu pravdu - ASP, Montenegro Biznis Alijansa - MBA i Skupština Crne Gore), od kojih predloga su 34 prihvaćena ili djelimično prihvaćena, a pojedini dodatno razmotreni sa nadležnim organima, uz međunarodnu ekspertsku podršku angažovanu od strane SIGMA-e, o čemu je sačinjen Izvještaj, koji je javno dostupan na internet stranici Ministarstva i portal e-uprave, na sljedećim linkovima:

Link sajt: <https://www.gov.me/dokumenta/9a2d3e32-1c48-41ff-8cb5-264d895d1f52>

Link portal: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=495>

Tokom trajanja javne rasprave o Inoviranom Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uz poziv za javnu raspravu koji je bio objavljen 04.06.2021. godine, na sajtu ministarstva i portalu e-uprave, između ostalog bio je objavljen RIA obrazac, kako bi sva zainteresovana javnost mogla da se upozna sa istom i da svoje sugestije i predloge. Tokom trajanja javne rasprave, nije bilo primjedbi i sugestija na objavljeni RIA obrazac.

Poziv za održavanje javne rasprave, može se pogledati na sljedećim linkovima:

Link sajt: <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-o-inoviranom-nacrt-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

Link portal: <http://eusluge.euprava.me/eParticipacija/Item/?Id=495>

Evropska Komisija je u prvoj polovini oktobra mjeseca pozitivno ocijenila Nact zakona u smislu usklađenosti sa relevantnim zakonodavstvom EU, te istakla da ukoliko zakon bude usvojen u toj verziji, značajno će se poboljšati pristup informacijama u Crnoj Gori.

Ukazujemo da su i novom Strategijom reforme javne uprave za period (2022 – 2026) prepoznati su određeni problemi u oblasti slobodnog pristupa informacijama, a koji se odnose na potrebu za dodatnim unaprijeđenjem funkcionisanja sistema pravne zaštite u oblasti SPI i jačanje uloge Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kao i unaprjeđenje primjene ZoSPI, a u cilju ostvarivanja adekvatnog prava na pristup informacijama kako bi se doprinjelo stvaranju uslova za transparentniju i otvoreniju javnu upravu.

Ovaj zakon usvojila je 42. i 43. Vlada Crne Gore i bio je dva puta u skupštinskoj proceduri. Nakon uspostavljanja 44. Vlade Crne Gore, na sjednici održanoj dana 9. novembra 2023. godine, donijet je Zaključak broj 08-010/23-5009/2 kojim se iz skupštinske procedure povlače svi predlozi zakona koje je Skupštini dostavila 43. Vlada Crne Gore. Među, zakonima koji su povučeni iz skupštinske procedure je i Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ministarstvo javne uprave je, shodno proceduri o načinu pripreme predloga zakona za razmatranje i usvajanje na Vadi koja je propisana Poslovníkom Vlade Crne Gore, poslalo tekst zakona na mišljenje nadležnim organima, kako bi se isti ponovo uputio Vladi na usvajanje.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?

- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**

Ministarstvo javne uprave će tokom primjene propisa u cilju ispunjavanja postavljenih ciljeva u saradnji sa Agencijom za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama izraditi smjernice za primjenu pojedinih instituta u cilju njihovog pravilnog sprovođenja (npr. poput testa štetnosti, proaktivnog objavljivanja informacija i dr.), dok će se u kontinuitetu u saradnji sa Upravom za kadrove, organizovati i edukacije zaposlenih u organima vlasti koji rade na poslovima slobodnog pristupa informacijama.

Kao jedna od aktivnosti planira se i osnivanje savjetodavnog odbora za praćenje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i davanje preporuka za poboljšanje funkcionisanja i transparentnosti rada organa, koji će pored predstavnika Vlade činiti i predstavnici civilnog sektora, medija, akademske zajednice i poslovnog sektora, kako bismo doprinijeli podizanju svijesti o značaju efikasnog, blagovremenog i potpunog ostvarivanja ovoga prava. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je zadužena za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog zakona.

Indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva, ogledaju se u: udjelu poništenih odluka Agencije od Upravnog suda, u odnosu na ukupan broj presuda u upravnim sporovima u odnosu na rješenja Agencije, udjelu odluka Upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutim zbog nedonošenja rješenja Agencije, udjelu organa vlasti koji registriraju zahtjeve za pristup informacijama u informacionom sistemu (u odnosu na ukupan broj organa vlasti), udjelu usvojenih žalbi zbog ćutanja administracije u odnosu na ukupan broj žalbi, udjelu poništenih odluka organa vlasti od strane Agencije u odnosu na ukupan broj žalbi sa nizom različitih aktivnosti, a u cilju unapređenja funkcionisanja i kapaciteta Agencije, unapređenja primjene Zakona o SPI od strane organa vlasti, jačanja svijesti, pružanja podrške i unapređenja vještina korisnika informacija (građana, NVO, novinara, itd.) i unapređenja primjene Zakona o SPI povećanjem vidljivosti, povjerenja i saradnje zainteresovanih strana, sa setom konkretnih aktivnosti za ostvarivanje ovih ciljeva.

Podgorica, 04.12.2023. godine



MINISTARKA
mr Marash Dukaj