

SLOBODNIM PRISTUPOM INFORMACIJAMA DO TRANSPARENTNE JAVNE UPRAVE



Ministarstvo
javne uprave

Podgorica, april 2024. godine



Ovaj dokument je izrađen u okviru projekta NVO Mreža za evropske politike - Master, pod nazivom "Slobodnim pristupom informacijama do transparentne javne uprave", uz finansijsku podršku Ministarstva javne uprave, putem konkursa za finansiranje projekata i programa NVO u oblasti otvorenost javne uprave u 2023. godini -"Javna uprava dostupna svima".

Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost Mreže za evropske politike MASTER i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove donatora.

Urednica: mr Andrea Popović

Autorka: Ana Andrijašević

Dizajn: Ana Samardžić

SADRŽAJ

1. Kratak opis projekta.....	4
2. Uvod	5
3. Zakon o slobodnom pristupu informacijama	7
3.1. Javni interes i ograničenja pristupa informacijama.....	8
3.2. Postupak za pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija.....	12
3.2.1. Rješavanje po zahtjevu.....	13
3.2.2. Odbijanje i odbacivanje zahtjeva.....	13
3.3. Pravni lijekovi	15
3.4. Prekršajna odgovornost.....	18
4. Standardi Evropske unije i evropsko zakonodavstvo	19
4.1. Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima.....	21
4.2. Opšti komentar br. 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija od jula 2011. godine	22
4.3. Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine.....	23
4.4. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije	24
4.5. Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. novembra 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora.....	24
4.6. Uredba br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije	25
4.7. Primjena člana 10 Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava kroz praksu Evropskoga sud za ljudska prava	26
5. Praksa zemalja članica EU.....	29
5.1. Hrvatska.....	29
5.2. Slovenija	32
5.3. Finska	37
6. Rezultati istraživanja	42
7. Zaključci i preporuke	76

1. KRATAK OPIS PROJEKTA

Projekat "Slobodnim pristupom informacijama do transparentne javne uprave" ima za cilj unaprijeđenje primjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane obveznika, kroz primjenu zakona i jačanje kapaciteta korisnika zakona, radi obezbjeđenja adekvatnog ostvarivanja prava na pristup informacijama, kao i dostupnosti otvorenih podataka, sa posebnim akcentom na zakonodavna rješenja Evropske unije, kao i zemalja članica Evropske unije koje su svoje zakone upodobile sa obavezujućim aktima Evropske unije i na taj način obezbijedile slobodan pristup informacijama građanima i unaprijedile transparentnost u radu organa vlasti.

Pred Vama je Analiza stanja u oblasti transparentnosti rada javne uprave u Crnoj Gori, koja sadrži smjernice za tumačenje i primjenu odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama uz prezentovanje aktuelne sudske prakse u odnosu na sporna pitanja koja se javljaju kod tumačenja pojedinih odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a koja će pomoći u poboljšanju funkcionalnosti rada organa vlasti.

Kroz Analizu će biti prezentovani i primjeri dobrih zakonodavnih rješenja i praksi država članica Evropske unije, što će pomoći u unaprijeđenju internet stranica nadležnih organa, a kako bi se građanima olakšao pristup informacijama, što će direktno uticati na smanjenje broja zahtjeva za slobodan pristup informacijama koji se podnosi organima, kao i smanjenje upravnih postupaka i upravnih sporova.

Uz to, Analiza sadrži i podatke prikupljenje istaživanjem javnog mnjenja, a koje se ticalo pitanja zadovoljstva građana transparentnošću rada organa javne uprave i portala www.data.gov.me, kao i sajtova organa u dijelu koji se tiče slobodnog pristupa informacijama.

Prikupljeni podaci poslužiće kao osnova za unaprjeđenje sajtova organa vlasti, a kako bi se građanima olakšao zagarantovani pristup informacijama, te samim tim rasteretili organi vlasti od zahtjeva građana za slobodan pristup informacijama.

Ovo će biti korisno ne samo Ministarstvu javne uprave, već i svim lokalnim samoupravama i obveznicima Zakona o SPI, kako bi se poboljšala transparentnost u radu organa vlasti i obezbijedila puna demokratizacija društva, uz stvaranje nulte tolerancije prema korupciji i donošenju odluka mimo volje građana.

2. UVOD

Slobodni pristup informacijama smatra se jednim od preduslova odgovornog i transparentnog rada javne vlasti, dok je informisanost građana o informacijama od javnog značaja direktan preduslov za njihovo aktivno učešće u političkim procesima, kao i preduslov kvaliteta njihovog učešća. Većina takvih informacija nalazi se u posjedu državnih organa ili javnih institucija koje su pod njihovom direktnom kontrolom i zbog toga je njihovo objelodanjivanje poželjan proces od kojeg zavisi javnost uprave i demokratizacija procesa odlučivanja.

Upoznatost sa relevantnim podacima je od ključne važnosti za razumijevanje rada institucija, te u tom kontekstu, danas nije moguće zamisliti kvalitetnu participaciju u procesima političkog odlučivanja, ukoliko ne postoje informisanost i uvid u rad javnih institucija.

Pravno na informisanosti satkano je u skoro svim međunarodnim ugovorima, a ideja o ovom pravu datira još iz XVIII vijeka, kao rezultat revolucija i borbe građana za poboljšanje uslova života, sa ciljem povećanja kontrole nosilaca vlasti. Tako je u Švedskoj još 1776. godine donesen zakon koji građanima daje pravo na dostupnost dokumenata i podataka u posjedu upravne vlasti. Ovaj akt pratila je Deklaracija o slobodama i pravima čovjeka i građana iz 1789. godine, koju ubrajamo među prvim dokumentima koji predviđaju garanciju transparentnosti organa vlasti i ista predstavlja preteču modernom shvatanju prava na informisanost. Navedenim dokumentom bilo je određeno da građanin imao pravo da zahtijeva od svakog funkcionera javne administracije izvještaj o njegovom radu, kao i obrazloženje za postupanje u vršenju javne funkcije.

Na prvoj sjednici 1946. godine, *Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila je Rezoluciju 59 (I)*, u kojoj se navodi: „**Sloboda informisanja je osnovno ljudsko pravo i standard za sva ljudska prava kojima su Ujedinjene nacije posvećene**“. U članu 19 *Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka* (1948. godina) utvrđeno je da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“. Slična formulacija sadržana je i u članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (1966. godina) i članu 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima* (1950. godina).¹

Takođe, važno je napomenuti i da *osnivački ugovor Evropske unije* sadrži odredbe koje se odnose na dostupnost podataka u posjedu Parlamenta, Komisije i Savjeta ministara, a *Povelja o osnovnim pravima EU* garantuje građanima Unije slobodan pristup ovim informacijama.

Dana 3. marta 2004. godine, izvršena je ratifikacija Konvencije o ljudskim pravima i Protokola uz nju te se navedeni datum uzima kao momenat stupanja na snagu ovih instrumenata za Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora. Nakon proglašenja nezavisnosti (maj 2006. godine), Crna

¹ Željko Rutović, Slobodan pristup informacijama kao osnovno ljudsko pravo, Matica Crnogorska jesen/zima 2012, str. 56

Gora je postala pravni sukcesor međunarodnih ugovora za koje je upućena nadležnim tijelima notifikacija o sukcesiji, odnosno, zvanično saopštenje u obliku diplomatske note ili drugog dokumenta kojim se druga država ili međunarodna organizacija obavještava da će Crna Gora primjenjivati i preuzeti međunarodne ugovore i sporazume koje je zaključila i kojima je pristupila državna zajednica Srbija i Crna Gora, a koji se odnose na Crnu Goru i koji su u saglasnosti sa njenim pravnim poretkom.²

Među preuzetnim dokumentima je upravo i Konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, te se ovim postupanjem Crne Gora obavezala na dosljedno poštovanje svih zajemčenih prava i obaveza sadržanih u ovoj Konvenciji. [Potvrđivanjem i objavljivanjem Konvencije, Crna Gora je otvorila vrata za kreiranje najvažniji pravnih akata u našoj državi koji odgovaraju vrijednostima ustanovljenim u Konvenciji.](#)

Zadatak sistema koji je uspostavljen Konvencijom jeste rješavanje pitanja javne politike u opštem interesu, čime se podiže nivo standarda zaštite ljudskih prava i proširuje jurisprudencija ljudskih prava kroz cijelu zajednicu visokih strana ugovornica.

Članom 10 stav je Konvencije propisano je:

*"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 sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća."*³

[Sloboda da se primaju informacije obuhvata pravo da se informacije prikupe i da se traže kroz sve moguće zakonite izvore.](#) Međutim, ovo pravo ne prirada samo medijima u smislu izvještavanja građana o aktuelnim pitanjima, već ova sloboda predstavlja i pravo građana da budu adekvatno informisani, a naročito o pitanjima od javnog interesa. Osim navedenog, citirani član Konvencije garantuje i [pravo na pristup informaciji](#) i odnosi se omogućavanje građanima da dobiju informacije od javnog značaja.

Zato je dobro i korisno što su usvajanjem važećeg Ustava Crne Gore u članu 51 Ustava pod nazivom "[Pristup informaciji](#)" obezbijedene garancije prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i na ustavnom nivou.⁴

Ovo pravo dalje je razrađeno i dodatno obezbijeđeno donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama koji je tema predmetne Analize.

2 Član 4 tačka 1 stav 5 Zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora ("Službenom listu CG", br. 77/2008 od 16.12.2008. godine),

3 Član 10 stav 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, dostupno na: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_MNE

4 Ustav Crne Gore, „Službeni list CG“, br. 1/2007 od 25.10.2007. godine

Iako se možda najčešće razmatra u borbi protiv korupcije, pristup informacijama je podjednako bitan za omogućavanje građanima da ostvare svoja prava i da razumiju i prihvate (ili ne prihvate) odgovornosti svojih lidera. Koristeći prava i mogućnosti koje su date Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, pojedincima i grupama se omogućava da bolje shvate politiku kojom Vlada donosi odluke u vezi sa zdravstvenim, obrazovnim, stambenim i infrastrukturnim projektima i činjeničnu osnovu za takve odluke. Naoružani takvim znanjem, građani širom svijeta sprovode promjene koje im omogućavaju da poboljšaju svoj životni standard i budu direktni učesnici u procesima donošenja odluka.

Dakle, garancija na slobodan pristup informacijama je efikasno sredstvo u borbi protiv proizvoljnog djelovanja vlasti (zakonodavca), onemogućavajući ga da zakone lako ukida ili redukuje u skladu sa ambicijama koje ne odgovaraju ustanovljenim standardima prihvatljivim za građane.

3. ZAKON O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama uređuju se osnovna pitanja pristupa informacijama, način i postupak za ostvarivanje opšteg prava na dostupnost svih informacija koje su od interesa za javnost, odnosno građane i isti predstavlja *lex specialis* u odnosu na sve ostale zakone kojima se ova prava ograničavaju.

Koncipitan na naveden način, Zakon o slobodnom pristupu informacijama (u daljem tekstu: ZoSPI) predstavlja ujedno i provjeru transparentnosti rada obveznika ovoga Zakona, čime se stavlja u fokus i provjera funcionisanja pravne države i rada njenih organa.

Pravo na slobodan pristup informacijama u posjedu Vlade ili drugih javnih tijela predstavlja novi korak u afirmaciji uloge građana u vršenju složenih javnih poslova. Uz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast građanin, odnosno javnost postaje četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na slobodnim i demokratskim izborima povjerena upravljачka funkcija.⁵

Uz pomoć ovog zakona proširuju se slobode informisanja i ostvarivanja građanskih sloboda i prava i omogućava da građani dobiju informaciju i na taj način ostvare svoju ulogu u vršenju kontrole vlasti. Dakle, osnovni cilj ovog zakona je ostvarivanje obaveza za nosioce vlasti, državnu upravu, javne servise i pojedince koji raspolažu javnim ovlašćenjima da uvijek odgovore da li informaciju traženu od strane građana ili drugog zainteresovanog lica odnosno subjekta, posjeduju ili ne.⁶

⁵ Željko Rutović, Slobodan pristup informacijama kao osnovno ljudsko pravo, Matica Crnogorska jesen/zima 2012, str.63

⁶ Ibid, str. 64

Pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, prava javnosti da zna, ravnopravnosti i jednakosti i ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava.⁷ Ovo su osnovna načela ZoSPI, dok je sloboda pristupa informaciji zagarantovana svakom domaćem i stranom fizičkom i pravnom licu to bez obaveze navođenja razloga i obrazloženja za postojanje interesa za traženje informacija.

Davanjem ovakvih mogućnosti, jača se "princip građanstva", koji građanima naše države daje puno članstvo u političkoj zajednici, uz poštovanje principa jednakosti, što znači da svi koji uživaju status građana, imaju ista prava i iste političke dužnosti, iste slobode i ista ograničenja, istu moć i iste odgovornosti.

Pristupom informacijama obezbjeđuje se da javnost zna informacije koje su u posjedu organa vlasti, u cilju vršenja demokratske kontrole vlasti i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, dok je na strani organa vlasti ustanovljena dužnost da svakom fizičkom i pravnom licu omoguće pristup informacijama na ravnopravnoj osnovi i pod jednakim uslovima.⁸

Međutim, pravo na slobodan pristup informacijama ne spada u grupu apsolutnih prava, što znači da postoje izvjesna ograničenja koja realizaciju ovog prava mogu uskratiti, a o čemu će biti više riječi u nastavku predmetne Analize.

3.1. JAVNI INTERES I ORGANIČENJE PRISTUPA INFORMACIJI

Svaka informacija koju javnost ima opravdani interes da zna, a kojom raspolaže organ javne vlasti, jeste informacija od javnog interesa.

Članom 9 stav 1 tačka 1 ZoSPI, propisano je da je organ javne vlasti državni organ (zakonodavni, izvršni, sudski, upravni) organ lokalne samouprave, organ lokalne uprave, ustanova, privredno društvo i drugo pravno lice čiji je osnivač, suosnivač ili većinski vlasnik država ili lokalna samouprava, pravno lice čiji se rad većim dijelom finansira iz javnih prihoda, kao i fizičko lice, preduzetnik ili pravno lice koje vrši javno ovlašćenje ili upravlja javnim fondom, dok je članom 4 istog zakona, propisano da se pristupom informacijama obezbjeđuje transparentnost rada, podstiče efikasnost, djelotvornost, odgovornost i afirmiše integritet i legitimnost organa vlasti.

Dakle, na osnovu dva elementa moguće je ustanoviti da li se radi o informaciji od javnog interesa:

- 1. da radi o informaciji kojom raspolaže organ javne vlasti;*
- 2. da se radi o informaciji za koju javnost ima opravdani interes da zna.*

⁷ Član 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/2012 i 30/2017)

⁸ Član 5 i Član 6 ZoSPI

Pristup informacijama može se ograničiti samo radi zaštite interesa propisanih ZoSPI. Organ vlasti *može ograničiti pristup informaciji ili dijelu informacije*, ako je to u interesu:

1) zaštite privatnosti od objelodanjivanja podataka predviđenih zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti, osim podataka koji se odnose na:

- javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i prihode, imovinu i sukob interesa tih lica i njihovih srodnika koji su obuhvaćeni zakonom kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa,
- sredstva dodijeljena iz javnih prihoda, osim za socijalna primanja, zdravstvenu zaštitu i zaštitu od nezaposlenosti;

2) bezbjednosti, odbrane, spoljnje, monetarne i ekonomske politike Crne Gore, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, označeni stepenom tajnosti;

3) prevencije istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:

- sprječavanje izvršenja krivičnog djela,
- prijavljivanje krivičnog djela i njegovog izvršioca,
- sadržinu preduzetih radnji u pretkrivičnom i krivičnom postupku,
- dokaze prikupljene izviđajem i istragom,
- mjere tajnog nadzora,
- zaštićenog svjedoka i svjedoka saradnika,
- efikasnost vođenja postupka;

4) vršenja službene dužnosti, radi zaštite od objelodanjivanja podataka koji se odnose na:

- planiranja inspekcijske kontrole i nadzora od strane organa vlasti,
- konsultacije unutar i između organa vlasti u vezi sa utvrđivanjem stavova, radi izrade službenih dokumenata i predlaganja rješenja nekog predmeta,
- rad i odlučivanje kolegijalnih organa,
- pokretanje i vođenja disciplinskog postupka;

5) zaštite trgovinskih i drugih ekonomskih interesa od objavljivanja podataka koji se odnose na zaštitu konkurencije kao i na poslovnu tajnu u vezi sa pravom intelektualne svojine;

6) ako je informacija poslovna ili poreska tajna u skladu sa zakonom.⁹

⁹ Član 14 ZoSPI

Ako se utvrdi da bi traženi pristup informaciji mogao da se uskratiti radi zaštite nekog od pobrojanih interesa, to nije dovoljno samo po sebi da se zaključi da bi uskraćivanje bilo u skladu sa Zakonom. Potrebno je još i da se utvrdi da bi u konkretnom slučaju taj interes pristupom informaciji bio ozbiljno povrijeđen.

Odredbom člana 16 ZoSPI propisano je da će se pristup informaciji ograničiti ukoliko bi njeno objelodanjivanje značajno ugrozilo interese bliže određene članom 14 Zakona, *odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjivanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je od većeg značaja od interesa javnosti da zna tu informaciju.*

Odlučujući o postavljenom zahtjevu, organ vlasti vrši "test štetnosti objelodanjivanja informacija", i shodno sprovedenoj provjeri, utvrđuje da bi objelodanjivanje te informacije predstavljalo kršenje pozitivnih propisa, konkretno Zakona o poreskoj administraciji.

Odbijanje da se objelodani informacija nije opravdano, osim ukoliko javna vlast ne dokaže da informacija ispunjava striktni trodjelni test, koji podrazumijeva da se:

- *informacija mora odnositi na zakoniti cilj označen u zakonu;*
- *objavljivanje informacije mora predstavljati prijetnju da izazove suštinsku štetu tom cilju i*
- *šteta tom cilju mora biti veća nego javni interes za objavljivanjem te informacije.*

Takođe, organ koji odbija zahjtev dužan je dati detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se ne dozvoljava pristup traženim informacijama. Ukoliko bi se organ npr. pozvao da *ne posjeduje informacije* i zbog toga odbio da udovolji zahtjevu tražioca, bez navođenja bližeg činjeničnog stanja i njegovog dovođenja u vezu sa primjenom materijalnog propisa, takav akt ne bi mogao ostati na snazi. Dakle, organ javne vlasti, dužan je da nevede jasne i ubjedljive razloge kojima se rukovodio za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.¹⁰

Na ovo pravilo upućuje Zakon o upravnom postupku koju članom 22 stav 7 propisuje;

*"Obrazloženje rješenja treba da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke, činjenično stanje na osnovu kojeg je rješenje donijeto, propise na osnovu kojih je rješenje donijeto, razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku u dispozitivu rješenja, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva ili predloga stranke, odnosno nije uzeto u obzir izjašnjenje stranke o rezultatima ispitnog postupka, a kod odlučivanja po slobodnoj ocjeni, glavne razloge za donijetu odluku. Ako žalba ne odlaže izvršenje rješenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis kojim je to propisano, odnosno detaljne razloge zbog kojih žalba ne odlaže izvršenje rješenja."*¹¹

Primjena ograničenja pristupa informacijama nije безусловna, već u svakom konkretnom slučaju zahtijeva razložnu procjenu njihovog ugrožavanja odnosno štetnih posljedica od objavljivanja tražene informacije.

¹⁰ Presuda Upravnog suda Crne Gore U. 12235/22 od 22.06.2023. godine

¹¹ Član 23 stav 7 Zakona o upravnom postupku „Službeni list CG“, br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

Radi isključivanja većeg broja zahtjeva za pristup informacijama koje spadaju u kategoriju bezbjednosnih i obavještajnih ili informacija koje dolaze iz ili su podijeljene sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama, bile one tajne ili ne, uvodi se opšti izuzetak u pogledu pristupa informacijama, nešto što nije dozvoljeno prema međunarodnim standardima.

U Konvenciji Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima stoji da:

“Pristup informaciji sadržanoj u zvaničnom dokumentu može biti odbijen ukoliko bi njeno objelodanjivanje naškodilo ili bi vjerovatno naškodilo bilo kojem interesu iz stava 1, osim ukoliko preovladava javni interes za njeno objavljivanje.”

Dakle, iako su dozvoljena određena ograničenja prava na pristup informacijama, ta ograničenja moraju da obezbijede da se objelodanjivanje informacije odbija jedino ukoliko bi ta informacija štetila zaštićenom interesu ili bi se to moglo desiti vrlo jasno, nesporno i veoma izvjesno; a u svim slučajevima primjena izuzeća mora biti balansirana sa testom javnog interesa gdje se u obzir uzimaju vrijednost informacije za javnu debatu i nadzor nad radom javne vlasti.

Osim navedenog česti problem sa kojim se građani susreću prilikom podnošenja zahtjeva za slobodan pristup informacijama organima javne vlasti, jeste obrazloženje da se dokumentacija ne može izdati, jer je ista označena kao “Interno”, “Povjerljivo” ili “Tajno”.

Da bi se odbijanje zahtjeva sa pozivom na navedena označenja mogao kvalifikovati kao valjan i na zakonu utemeljen razlog, potrebno je prethodno razmotriti odredbe Zakona o tajnosti podataka.¹²

Prema članu 3 Zakona o tajnosti podataka, tajni podaci su podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost i odbranu, vanjsku, monetarnu i ekonomsku politiku Crne Gore, dok je članom 10 st. 1 tog zakona propisano da se podatak može označiti tajnim *ako je to neophodno u demokratskom društvu i ako je interes iz člana 3 st. 1 istog zakona značajniji od interesa za slobodan pristup informaciji.*

Ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podataka obrazloženim rješenjem označava podatke tajnim i određuje stepen njegove tajnosti. Shodno članu 17 stav 1 Zakona, ovlašćeno lice za određivanje stepena tajnosti podataka, prilikom određivanja stepena tajnosti *obavezno je da cijeni štetne posljedice za bezbjednost državnih ili drugih interesa.* Iz navedene odredbe proizilazi da se već prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka cijene štetne posljedice koje bi mogle nastati kada bi određeni podatak bio dostupan javnosti, zbog čega, prilikom odlučivanja o pristupu informacijama nije potrebno sprovesti poseban *test štetnosti.*¹³

¹² Zakon o tajnosti podataka (Službeni list CG", br. 14/2008, 76/2009, 41/2010, 40/2011 - drugi zakon, 38/2012, 44/2012 (čl. 37. nije u prečišćenom tekstu), 14/2013, 18/2014, 48/2015 i 74/2020.)

¹³ Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. 2756/18 od 20.09. 2019. godine

Navedeni stav zauzet je u Presudi Vrhovnog suda Crne Gore od Uvp. 507/23 od 13.10.2023. godine u kojoj je konstatovano:

*"Prilikom odlučivanja o pristupu informacijama nije potrebno sprovesti poseban test štetnosti objavljivanja traženih informacija, **jer se već prilikom donošenja rješenja o tajnosti podataka cijene štetne posljedice koje bi mogle nastati kada bi određeni podatak bio dostupan javnosti.**"*

3.2. POSTUPAK ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I PONOVNUPOTREBU INFORMACIJA

Postupak za pristup informaciji pokreće se na pisani ili usmeni zahtjev lica koje traži pristup informaciji, dok se jednim zahtjevom može tražiti pristup više informacija. Ukoliko se zahtjev podnosi pisanim putem, isti se podnosi organu vlasti neposredno, putem pošte ili elektronskim putem, odnosno putem faksa, e-maila i drugim sredstvima elektronske komunikacije. Usmeni zahtjev za pristup informaciji podnosi se organu vlasti neposredno na zapisnik, a organ vlasti je dužan da taj zahtjev primi bez odlaganja. U svakom slučaju, organ vlasti je dužan da podnosiocu zahtjeva izda ili dostavi odgovarajući dokaz da je primio zahtjev za pristup informaciji.¹⁴

Zakonom je takođe određena i sadržina zahtjeva, te isti treba da sadrži sledeće:

- 1) naziv informacije ili podatke na osnovu kojih se ona može identifikovati;*
- 2) način na koji se želi ostvariti pristup informaciji;*
- 3) podatke o podnosiocu zahtjeva (ime, prezime i adresa fizičkog lica, ili naziv i adresa pravnog lica), odnosno njegovog zastupnika, predstavnika ili punomoćnika.*

Takođe, Zakon nameće obavezu organu vlasti kome se podnosi zahtjeva, na pružanje pomoći stranci u ostvarivanju njenog zahtjeva za pristup informaciji.

Podnosilac zahtjeva ima pravo da izabere način na koji želi da ostvari pristup traženoj informaciji, i to:

- 1) neposrednim uvidom u original ili kopiju informacije u prostorijama organa vlasti;
- 2) prepisivanjem ili skeniranjem informacije od strane podnosioca zahtjeva u prostorijama organa vlasti;
- 3) dostavljanjem kopije informacije podnosiocu zahtjeva od strane organa vlasti, neposredno, putem pošte ili elektronskim putem.¹⁵

O postavljenom zahtjevu, organ vlasti rješava po pravilima upravnog postupka, ali bez sprovođenja usmene rasprave.

14 Član 18 ZoSPI

15 Član 21 ZoSPI

3.2.1. RJEŠAVANJE PO ZAHTJEVU

Organ vlasti dužan je da o zahtjevu za pristup informaciji, odnosno ponovnu upotrebu informacija donese rješenje i dostavi ga podnosiocu zahtjeva, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Ako se pristup informaciji traži *radi zaštite života ili slobode lica*, organ vlasti dužan je da rješenje o zahtjevu donese i dostavi ga podnosiocu zahtjeva *u roku od 48 časova* od časa podnošenja zahtjeva.

Rok iz stava 1 ovog člana organ vlasti *može produžiti za osam dana*, ako:

- 1) se traži pristup izuzetno obimnoj informaciji;
- 2) se traži pristup informaciji koja sadrži podatak koji je označen stepenom tajnosti;
- 3) pronalaženje tražene informacije zahtijeva pretraživanje većeg broja informacija, zbog čega se značajno otežava redovni rad organa vlasti.¹⁶

Rješenjem kojim se dozvoljava pristup informaciji ili njenom dijelu određuje se:

- 1) *način na koji se dozvoljava pristup informaciji;*
- 2) *rok za ostvarivanje pristupa;*
- 3) *troškovi postupka.*

Organ vlasti po službenoj dužnosti mora u roku od tri radna dana od dana dostavljanja rješenja podnosiocu zahtjeva, odnosno u roku od pet dana od dana kada je podnosilac zahtjeva dostavio dokaz o uplati troškova postupka, ako su oni rješenjem određeni, da izvrši rješenje kojim je usvojen zahtjev za pristup informacijama, na način kako je to određeno u dispozitivu rješenja, što u konkretnom slučaju znači dostavljanjem zahtjevanoj kopije informacije.¹⁷

3.2.2. ODBIJANJE I ODBACIVANJE ZAHTJEVA

Odbijanje zahtjeva kojim se traži slobodan pristup informacijama regulisan je članom 29 ZSPI. Organ vlasti *odbiće zahtjev* za pristup informaciji, ako:

- 1) pristup informaciji zahtijeva ili podrazumijeva sačinjavanje nove informacije;
- 2) je podnosiocu zahtjeva bio omogućen pristup istoj informaciji u toku prethodnih šest mjeseci;
- 3) radi zaštite interesa definisanih članom 14 ovog zakona, a koji se odnose na mogućnost ograničavanja pristupa traženoj informaciji.

¹⁶ Član 31 ZoSPI

¹⁷ Presuda Upravnog suda Crne Gore U. 247/21 od 16.02. 2023. godine

U predmetnu koji se našao pred Upravnim sudom Crne Gore poslovne oznake U. 1008/20 sud je cijenio da zahtjev stranke kojim je traženo dostavljanje kopije svih rješenja o vraćanju privremeno oduzete imovine i ukidanju mjera obezbjeđenja u periodu od 1. 1. 2013. godine do 31. 12. 2018. godine, za krivična djela organizivanog kriminala, *predstavlja sačinjavanje nove informacije budući da ne postoji posebna evidencija ili posebni upisnik u kojima bi bila objedinjena sva rješenja o vraćanju privremeno oduzete imovine i ukidanju mjera obezbjeđenja, već bi bilo neophodno vršiti uvid u krivične upisnike Kri, Kris, Kv i Kvs i pritom sačinjavati traženu informaciju, a što je razlog za odbijanje zahtjeva u smislu člana 29 stav 1 tačka 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.*¹⁸

Takođe, još jedan interesantan slučaj koji se našao pred Upravnim sudom Crne Gore pod poslovnim oznakom U. 2280/19, ticao se tumačenja odredaba ZSPI u vezi sa Zakonom o notarima.

Naime, tužilac je u prethodnom postupku tražio od notara uvid u notarske spise (Ugovor) s pozivom na odredbe ZSPI, iako isti nije imao status ugovorne stranke u postupku pred notarom. Odbijanje zahtjeva uslijedilo je uz obrazloženje nadležnog organa da je članom 30 stav 1 Zakona o notarima¹⁹ propisano, da je notar dužan da čuva kao tajnu podatke koje je saznao u vršenju svojih poslova osim ako iz Zakona, volje stranaka ili sadržine pravnog posla ne proizilazi nešto drugo.

Nadalje članom 74 stav 1 i 2 Zakona o notarima je propisano da stranke imaju pravo da vrše uvid u notarske spise, a da *ostala lica mogu vršiti uvid u notarske spise samo ako imaju opravdani interes ili pisanu saglasnost stranke*. Članom 88 istog zakona je propisano da je notar dužan da izda prepis notarskog akta stranci i njenom nasljedniku, komori, ministarstvu, sudu ili drugom državnom organu na njihov zahtjev i o njihovom trošku.

Po nalaženju suda, a na osnovu iznijetog, presudna je bila činjenica da tužilac nije bio u krugu lica, odnosno organa, koji su ovlašćeni da zahtijevaju dostavljanje notarskih akata. Kako je već pomenutim članovima Zakona o notarima navedeno da stranke imaju pravo da vrše uvid u notarske spise, a da ostala lica mogu vršiti uvid u notarske spise samo ako imaju opravdani interes ili pisanu saglasnost stranke, te pri činjenici da tužilac nije ovlašćen zahtijevati kopiju traženih ugovora, niti je notaru pružen dokaz o postojanju saglasnosti stranaka za upućivanje ovakvog zahtjeva notaru, te kako u zahtjevu i tokom postupka nije na bilo koji način učinjeno vjerovatnim postojanje opravdanog interesa za dostavljanje tražene kopije ugovora, to je sud našao da je prvostepeni organ pravilno postupio kada je odbio zahtjev tužioca.²⁰

Odbacivanje zahtjeva za slobodan pristup informacijama uslijediće ukoliko podnosilac zahtjeva, po prethodnom pozivu organa vlasti kojem je zahtjev ispostavljen, ne upotpuni zahtjev sa potrebnim informacijama da bi se o istom moglo riješiti ili ukoliko zahtjev ostane nerazumljiv na taj način da se po istom ne može postupiti. Rok za otklanjanje nedostataka zahtjeva, po uputu organa vlasti kojem je zahtjev ispostavljen, iznosi osam dana od dana podnošenja zahtjeva.

18 Presuda Upravnog suda Crne Gore U. 1008/20 od 09.06.2022. godine

19 Zakon o notarima ("Službeni list CG" br.68/05 i 55/16)

20 Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. 2280/19 od 18.03.2021. godine

Međutim, kada je u pitanju definisanje procedure koja se odnosi na odbijanje i odbacivanje zahtjeva podnosioca, *Zakonom nije precizirana obaveza za organ vlasti, da podnosioca zahtjeva uputi na pravni lijek kojim može preispitati zakonitost rješenja ili zaključka organa vlasti kojim je odlučeno o pravu podnosioca zahtjeva.*

Ukoliko sam Zakon nameće obavezu organu vlasti da pomaže podnosiocu zahtjeva, kako je to određeno članom 20 stav 1 ZoSPI, onda bi isti standard trebao da se primjenjuje i prilikom odlučivanja o zahtjevu, uz davanje pravne pouke podnosiocima zahtjeva o načinima zaštite prava na slobodan pristup informacijama i mogućnosti preispitivanja donijete odluke pred drugostepenim organom.

3.3. PRAVNI LJEKOVI

Pod pravnim lijekovima podrazumijevamo procesna pravna sredstva koja omogućavaju stranci, koje je nezadovoljna odlukom organa koji je odlučivao o njenim pravima i pravnim interesima, da organ više instance preispita ovu odluku. Na ovaj način se zapravo vrši kontrola zakonitosti rada organa i eventualno korigovanje odluka koje nisu u skladu sa zakonom.

Žalba

ZoSPI daje mogućnost izjavljivanja *žalbe* podnosiocu zahtjeva i drugim zainteresovanim licima, ukoliko su nezadovoljni odlukom organa vlasti koji je odlučivo po podnijetom zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

Međutim, Zakonom nije preciziran rok u kome se žalba može izjaviti, ali imajući u vidu član 27 ZoSPI kojim je predviđeno da se o zahtjevu za pristup informaciji rješava po pravilima opšteg upravnog postupka, to bi shodno Zakonu o upravnom postupku rok za izjavljivanje žalbe iznosio 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije predviđen drugi rok.²¹

Žalba se izjavljuje *Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama*²² (u daljem tekstu: Agencija), preko organa vlasti koji je o zahtjevu rješavao u prvom stepenu.

Agencija predstavlja nadzorni organ ZoSPI koji je postavljen u skladu sa međunarodnim standardima i koji je nezavisan u svom radu.

Žalba protiv akta o zahtjevu za pristup informaciji može se izjaviti zbog povrede pravila postupka, nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.²³

²¹ Član 121 stav 4 Zakona o upravnom postupku

²² Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, dostupno na: <https://www.azlp.me/me/agencija>

²³ Član 35 ZoSPI

Prvostepeni organ vlasti dužan je da sprovede sve radnje po žalbi, u roku od pet dana od dana podnošenja žalbe, dok je Agencija dužna da po žalbi na akt o zahtjevu za pristup informaciji donese rješenje i dostavi ga podnosiocu žalbe, u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe.

Predmet žalbenog postupka odnosi se na ispitivanje zakonitosti odluke koje se žalbom pobija, a granice ispitivanja odluke postavljaju se u samoj žalbi. Dispozitiv odluke je zapravo formulacija kojom se određuju prava i obaveze, jedino je on podoban za pravosnažnost i izvršnost, što znači da se predmet žalbe upravo odnosi na dispozitiv rješenja. Odnosno, žalbom se ne može jedino pobijati obrazloženje odluke, već se osporava odluka u dispozitivu, sa navođenjem razloga koji se razilaze sa donijetom odlukom i datim obrazloženjem.

U praksi se nerijetko dešavaju situacije da organ vlasti udovolji zahtjevu i dostavi stranci rješenje kojim se dozvoljava pristup informaciji, ali uz propuštanje dostavljanja konkretne informacije ili dokumenta, *tačnije organ propusti da izvrši donijeto rješenje.*

U navedenim situacijama, podnosioci zahtjeva prvobitno ustaju sa žalbom koju upućuju preko prvostepenog organa Agenciji, što je pogrešan korak u ostvarivanju ovog prava, te Agencija žalbu izjavljenu iz ovih razloga odbija kao neosnovanu.

Naime, Upravni sud je u dosadašnjim presudama koje su se ticale istog predmeta spora, ustanovio praksu da nedostavljanje konkretne informacije ili dokumenta ne može biti razlog za izjavljivanje žalbe:

"jer tužilac nije osporio donijeto rješenje kojim je usvojen njegov zahtjev, već je osporio postupak njegovog izvršenja. *Kako Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u odnosu na primjenu instituta izvršenja, propisuje rokove izvršenja u smislu člana 32 Zakona, kao i prekršaje u slučaju neizvršenja rješenja kojim je dozvoljen pristup informacijama, to je tužilac, ukoliko smatra da prvostepeni organ nije u potpunosti udovoljio njegovom zahtjevu, mogao tražiti administrativno izvršenje po pravilima upravnog postupka propisanim Zakonom o opštem upravnom postupku, što predstavlja poseban postupak."*²⁴

Takođe, važno je napomenuti za Zakon o opštem upravnom postupku više nije na snazi, već se postupa po pravilima Zakona o upravnom postupku koji u članu 148 stav 1 propisuje *da upravno izvršenje, osim izvršenja novčanih obaveza, sprovodi javnopravni organ koji je donio rješenje u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drukčije propisano*, što po svojoj definiciji odgovara ranije važećem članu 270 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku.

U konačnom, za ukazati je da shodno članu 129 Zakona o upravnom postupku, podnosilac zahtjeva ima pravo podnošenja žalbe zbog ćutanja uprave. Odnosno, kada prvostepeni organ ne donese odluku u zakonom propisanom roku, podnosilac zahtjeva ima pravo na žalbu. Isto pravilo primjenjuje se u situaciji kada je odluka donijeta, ali nije dostavljena podnosiocu zahtjeva.

24 Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. 5115/17 od 14.09. 2018. godine

U ovom slučaju, ako podnosilac zahtjeva izjavi žalbu zbog ćutanja uprave, a prvostepeni organ ne donese rješenje u roku od sedam dana od dana prijema žalbe, prvostepeni organ je dužan da žalbu sa spisima predmeta i pisanim objašnjenjem o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto u propisanom roku, bez odlaganja dostavi drugostepenom organu.

Tužba

Upravni spor reguliše se odredbama Zakona o upravnom sporu, a pokreće podnošenjem tužbe Upravnom sudu Crne Gore. U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta, kao i druge upravne aktivnosti kojom se utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze i pravne interese fizičkog ili pravnog lica.²⁵

Iz navedene zakonske odredbe slijedi da na strani tužioca mora postojati pravni interes za vođenje predmetnog spora, koje pravo treba tumačiti kao poseban interes tužioca za zaštitu svog povrijeđenog ili ugroženog prava ili prava koje može biti ugroženo, odnosno koje bi se moglo povrijediti u budućnosti. Nedostatak pravnog interesa, u momentu podnošenja tužbe, u smislu odredbe člana 22 stav 1 tačka 3 Zakona o upravnom sporu ima za posljedicu odbijanje tužbe iz procesnih razloga.²⁶

Upravni spor se u postupku zaštite prava na slobodan pristup informacijama može pokrenuti ukoliko podnosilac zahtjeva, po izjavljenoj žalbi na odluku prvostepenog organa, ne bude zadovoljan ni odlukom Agencije.

Takođe, ukoliko je rješenjem organa vlasti odbijen zahtjev stranke za pristup informaciji koja *sadrži podatke koji su označeni stepenom tajnosti, žalba se ne može izjaviti, već se tužbom može pokrenuti upravni spor.*

Upravni spor se pokreće pred Upravnim sudom Crne Gore i to *u roku od 20 dana od dana dostavljanja odluke stranci.*²⁷

Tužba sadrži: ime i prezime, mjesto i adresu stanovanja, odnosno naziv i sjedište tužioca, naznačenje upravnog akta, odnosno upravne aktivnosti protiv koje je tužba podnijeta, razloge za podnošenje tužbe i tužbeni zahtjev. Uz tužbu se podnosi akt protiv kojeg je tužba podnijeta, u originalu ili ovjerenom prepisu, odnosno dokaz o upravnoj aktivnosti koja se osporava.²⁸

Ako je tužba koju je umjesto stranke podnio punomoćnik koji je advokat, Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore, organ opštine nadležan za zaštitu imovinsko - pravnih interesa opštine, nepotpuna ili nerazumljiva Sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu.

25 Član 2 Zakona o upravnom sporu ("Službeni list CG", br. 54/2016 i 11/2024)

26 Presuda Upravnog suda Crne Gore, U. 7500/23 od 27.09. 2023. godine

27 Član 17 Zakona o upravnom sporu

28 Član 19 Zakona o upravnom sporu

Nepotpuna tužba može se odnositi na slučaj kada ista ne sadrži sve potrebne podatke da bi se po tužbi moglo postupiti (to može biti i nedostavljanje dokaza uz tužbu), dok je nerazumna tužba ona koja nije jasna, u smislu nedovoljnog opredjeljenja zahtjeva stranke, tako da sud ne može razumijeti šta tužilac zahtjeva od suda.

Imajući u vidu da se ZoSPI pravo na izjavljivanje žalbe ostavlja kao mogućnost isključivo podnosiocu zahtjeva, sa ciljem zaštite njegovog prava i garancije transparentnosti i provjere zakonitosti rada organa vlasti, to prvostepeni organ, kome je upućen zahtjev za slobodan pristup informacijama, nije legitimisan za pokretanje upravnog spora protiv rješenja drugostepenog organa (Agencije) donijetog po žalbi stranke, jer u tom postupku nije odlučivano o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu.²⁹

Presudom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba usvaja, Upravni sud poništava osporeni akt.

Ako tuženi organ, poslije donošenja presude Upravnog suda kojom se njegov akt poništava, ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi akt u tom postupku ili u tom roku ne donese akt o izvršenju presude Upravnog suda, stranka može, posebnim podneskom, tražiti donošenje takvog akta.

3.4. PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Članom 47 ZoSPI pobrojane su situacije u kojima se može zasnovati prekršajna odgovornost i počinio prekršaja kazniti novčanom kaznom i to:

1. *pravna lica*, koja se mogu kazniti novčanom kaznom od 500 eura do 20.000 eura;
2. *odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu, organu lokalne samouprave, organu lokalne uprave i fizičko lice*, koji se mogu kazniti novčanom kaznom od 200 eura do 2.000 eura; i
3. *preduzetni*, novčanom kaznom od 150 eura do 6.000 eura.

Ovo je najveća mjera prisile kršenje odredaba članova ZoSPI koju je zakonodavac imao na umu, te se postavlja pitanje neophodnosti primjene restriktivnijih mjera za nepoštovanje ZoSpi, a kako bi se u konačnom smanjio i broj postupaka koji se vode pred Agencijom i Upravnim sudom Crne Gore.

Međutim, nije isključeno da i podnosioci zahtjeva za slobodan pristup informacijama često zloupotrebjavaju ovo pravo, što rezultira prezatrpanošću organa koji postupaju po zhatjevima, drugostepenog organa, ali i Upravnog suda Crne Gore.

Agencija je u Saopštenju za javnost od 05.03.2024. godine³⁰ informisala javnost o broju predmeta po kojima se postupalo u toku prethodnih godina:

²⁹ Rješenje Upravnog suda Crne Gore, U. 579/18 od 28.05.2019. godine

³⁰ Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Saopštenje za javnost od 05.03.2024. godine, dostupno na: <https://www.azlp.me/me/agencija/20131>

- 2016. godine, Agencija je zaprimila 3554 žalbi, sa trendom konstantnog rasta,
- 2021. godine zaprimljeno je 5405 žalbe, *od kojeg je broja odlučeno 4 101 predmeta*,
- da bi u 2022. godini zaprimila 8 865 žalbi, *od kojeg je broja odlučeno 3 742 predmeta*,
- dok u 2023. godini zaprimila 7365 žalbi, *od kojeg je broja odlučeno 5 385 predmeta*.
- podaci za 2024. godinu govore da je Agencija u januaru i februaru zaprimila 1 437 žalbi.

Imajući u vidu veliki broj predmeta, i torškove vođenja upravnih sporova, Agencija u konačnom daje predlog da je nastali problem potrebno riješiti na cjelovit, i u skladu sa evropskim standardima zasnovan način, što podrazumijeva:

- definisanje instituta zloupotrebe korišćenja prava na slobodan pristup informacijama, koje treba biti praćeno adekvatnim standardom ograničenja tj. balansom između ostvarivanja prava javnosti da zna zloupotrebe prava;
- zbog različite prakse tumačenja od strane organa vlasti, neophodno je dati preciziranje definicije organa vlasti;
- razmatranje preciznijeg normiranja pitanja troškova postupka, od prvobitnog zahtjeva do okončanja postupka i spora.³¹

4. STANDARDI EVROPSKE UNIJE I EVROPSKO ZAKONODAVSTVO

Osnovna načela na kojima se zasniva odnos prema civilnom društvu i njegovoj ulozi u okviru Evropske unije (u daljem tekstu: EU) definisani su u *Ugovoru o EU i Ugovoru o funkcionisanju EU*. Na osnovu odredbi Ugovora o EU, institucije Unije su u obavezi da obezbijede odgovarajući način na koji građani i njihova udruženja mogu javno da iznose i razmjenjuju svoje stavove, kao i da obezbijede otvoren, transparentan i redovan dijalog sa civilnim društvom.

Evropska komisija obavlja opsežne konsultacije sa svim zainteresovanim stranama kako bi osigurala transparentnost i koherentnost aktivnosti EU. U praksi to znači da civilno društvo može da se u bilo kom trenutku uključi u kreiranje i sprovođenje javnih politika konkretnim predlozima u procesu formulisanja zakonodavnih predloga i njihove realizacije i da na taj način utiče na donošenje odluka u EU. Ovaj pristup Evropske komisije dodatno je razvijen u okviru *Agende za bolju regulativu*³², na osnovu koje je donijet sveobuhvatan paket mjera za povećanje otvorenosti i transparentnosti procesa donošenja odluka i kreiranja politika kako bi se poboljšali njihov kvalitet i djelotvornost, uz doprinos svih zainteresovanih aktera, uključujući civilno društvo.³³

³¹ Ibid.

³² Evropska komisija, Questions and Answers on the Better Regulation Communication, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_1902

³³ Aleksandar Bogdanović, Dina Rakin, Emilija Milenković, Ivan Knežević, Ivana Lazarević, Katarina

Budući da je organizacijama civilnog društva omogućen pristup, uključenost i učešće u donošenju odluka u Evropskoj uniji, kako bi se obezbijedila transparentnost tog procesa, Evropska komisija osnovala je *Registar transparentnosti*. U registru je vidljivo ko zastupa koje interese i kojim finansijskim sredstvima raspolaže. Registar tako omogućava javni nadzor te građanima i drugim interesnim grupama omogućava praćenje aktivnosti lobista. Prvi registar transparentnosti je nastao 2011. godine, dogovorom između Evropskog parlamenta i Evropske komisije, u kome su navedeni struktura registra i uslovi njegovog korišćenja. Nova verzija registra datira iz 2015. godine. Za sredstva kojima upravljaju države članice obavezno je i objavljivanje imena organizacija korisnica. To uključuje finansijska sredstva u okviru zajedničke poljoprivredne politike, pomorske i ribarske politike, kao i strukturnih i investicionih fondova. Registar vodi *Zajednički sekretarijat*, koji čine Evropska komisija i Evropski parlament.

Jedan od mehanizama saradnje organa EU i civilnog društva predstavlja i evropska građanska inicijativa koja omogućava građanima Evropske unije da utiču na zakonodavni proces kroz podnošenje zakonodavnih inicijativa. *Na taj način građani EU mogu uputiti poziv Evropskoj komisiji da podnese predlog za regulisanje nekog pitanja iz nadležnosti EU*. Da bi bila razmatrana u Evropskoj komisiji, konkretna građanska inicijativa treba da dobije podršku najmanje milion građana Evropske unije, iz bar sedam od 28 država članica, uz minimum potpisnika predviđenih za svaku od tih sedam članica.³⁴

Da bi podstakli dobro upravljanje i osigurali učešće civilnog društva, organi, tijela, službe i agencije EU u najvećoj mogućoj mjeri poštuju načelo otvorenosti. Evropski parlament i Savjet zasijedaju javno kada razmatraju nacрте i glasaju o nacртima zakonodavnih akata. Svaki građanin EU i svako fizičko ili pravno lice sa prebivalištem ili registrovanim sjedištem u državi članici ima pravo pristupa dokumentima organa, tijela, službi i agencija EU. Opšta načela i ograničenja na osnovu javnog ili privatnog interesa koja uređuju pravo pristupa dokumentima utvrđuju Evropski parlament i Savjet EU u redovnom zakonodavnom postupku. Svaki organ, služba ili agencija obezbjeđuje transparentnost svojih postupaka i poslovnikom bliže utvrđuje posebne odredbe o pristupu svojim dokumentima. Pomenuta obaveza se odnosi na Sud pravde Evropske unije, Evropsku centralnu banku i Evropsku investicionu banku samo u slučajevima kada vrše svoje administrativne funkcije. Evropski parlament i Savjet EU obezbjeđuju objavljivanje dokumenata o zakonodavnim postupcima.³⁵

Stevanović, Jelena Dimitrijević, Jelena Ribać, Jelena Vojvodić, Milan Marjanović, Nina Cvetanović, Tara Tepavac, Vana Filipovski, Vladimir Međak, *Pojmovnik EU*, Beograd 2018. godine, str. 102

34 Ibid.

35 Aleksandar Bogdanović, Dina Rakin, Emilija Milenković, Ivan Knežević, Ivana Lazarević, Katarina Stevanović, Jelena Dimitrijević, Jelena Ribać, Jelena Vojvodić, Milan Marjanović, Nina Cvetanović, Tara Tepavac, Vana Filipovski, Vladimir Međak, *Pojmovnik EU*, Beograd 2018. godine, str. 290

4.1. KONVENCIJA SAVJETA EVROPE O PRISTUPU ZVANIČNIM DOKUMENTIMA

Konvencija Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima prvi je međunarodni ugovor kojim se priznaje opšte pravo na pristup zvaničnim dokumentima u posjedu javnih organa vlasti. Ona se zasniva na volji država da obezbude transparentnost, ključni element dobrog upravljanja. Činjenica da svako može da pristupi informacijama koje se nalaze u posjedu javnih organa vlasti promovise informisano učešće građana u donošenju odluka o pitanjima od opšteg interesa i olakšava ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Konvencijom se postavljaju ključni opšti standardi koji proizilaze iz iskustava i praksi 47 država članica Savjeta Evrope. To omogućava da se minimalna pravila primjenjuju u obradi zahtjeva za pristup informacijama, pravo na pravni lijek i dodatne mjere, nudeći pri tome potrebnu fleksibilnost koja nacionalnim zakonodavstvima omogućava da predvide mnogo širi pristup zvaničnim dokumentima.

Konvencija dozvoljava isključenja pristupa dokumentima u cilju "prevencije, istrage i gonjenja izvršilaca krivičnih djela" i "disciplinskih istraga" i "jednakosti strana u sudskom postupku i djelotvorno sprovođenje pravde".

Moguća ograničenja pristupa zvaničnim dokumentima:

1. Svaka ugovorna strana može ograničiti pravo na pristup službenim dokumentima. Ograničenja moraju biti precizirana zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmjerna cilju zaštite:

- a. nacionalne bezbjednosti, odbrane i međunarodnih odnosa;
- b. javne bezbjednosti;
- c. prevencije, istrage i gonjenja krivičnih djela;
- d. disciplinskih postupaka;
- e. inspekcije, kontrole i nadzora od strane javnih organa;
- f. privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa;
- g. trgovinskih i drugih ekonomskih interesa;
- h. ekonomske, monetarne i devizne politike države;
- i. ravnopravnosti strana u sudskim postupcima i efikasnog pravosuđa;
- j. životne sredine ili
- k. konsultacija unutar ili između javnih organa u vezi sa pregledom nekog predmeta.³⁶

³⁶ Član 3 stav 1 Konvencije Savjeta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima

U stavu 2 člana 3 Konvencije izražena su dva važna principa, princip „ispitivanja neškodljivosti“ i princip uravnoteženja interesa javnog pristupa zvaničnim dokumentima nasuprot interesu koji je zaštićen samim ograničenjem.

Ako javni pristup zvaničnom dokumentu ne nanosi nikakvu štetu jednom od interesa koji su pobrojani u stavu 1, ne bi trebalo da postoji ograničenje pristupa takvom dokumentu. Ukoliko bi javni pristup dokumentu mogao da nanese štetu jednom od tih interesa, dokument bi ipak trebalo objelodaniti, *u slučaju da je javni interes da se ostvari pristup tom dokumentu veći od interesa koji se štiti*.

„Ispitivanje neškodljivosti“ i „uravnoteženje interesa“ moguće je vršiti za svaki pojedinačni slučaj ili zakonodavstvom na način na koji se ograničenja formulišu. Zakonodavstvo bi, na primjer, moglo da ustanovi različite zahtjeve za vršenje ispitivanja neškodljivosti. Ti zahtjevi bi mogli da budu u obliku pretpostavke za ili protiv objavljivanja traženog dokumenta ili bezuslovnog izuzeća za izuzetno osjetljive informacije. Kada su takvi zahtjevi utemeljeni u zakonodavstvu, organ javne vlasti bi trebalo da provjeri da li su zahtjevi u zakonskim izuzećima ispunjeni kada dobije zahtjev za pristup takvom zvaničnom dokumentu. *Apsolutna zakonska izuzeća trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru.*³⁷

Ishod „ispitivanja neškodljivosti“ tijesno je povezan sa protekom vremena. Za neka ograničenja, određeni događaji vode do prestanka takvog ograničenja. U drugim slučajevima, proteklo vrijeme može da smanji štetu od objavljivanja informacija.

4.2. OPŠTI KOMENTAR BR. 34 KOMITETA ZA LJUDSKA PRAVA UJEDINJENIH NACIJA OD JULA. 2011. GODINE

Kada govorimo o standardima EU o transparentnosti rada organa, potrebno je ukazati i na Opšti komentar br. 34 Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija od jula. 2011. godine.

UN Komitet za ljudska prava, tijelo sačinjeno od nezavisnih eksperata, koje nadgleda primjenu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji obavezuje i Crnu Goru, usvojio je šire tumačenje prava na pristup informacijama, smatrajući da je to pravo samo po sebi zaštićeno u skladu sa članom 19 ovog pakta, bez obzira na to da li je informacija neophodna za sprovođenje ili ispunjavanje nekog drugog prava.

Komitet je izdao Opšti komentar br. 34, razjašnjavajući okvir člana 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji potvrđuje pravo na pristup informacijama, te zaključio sledeće:

³⁷ Savjet Evrope, Pristup zvaničnim dokumentima - Eksplanatorni izveštaj uz Konvenciju SE o pristupu zvaničnim dokumentima, dostupno na: <https://rm.coe.int/acces-aux-documents-publics-serbian-version/1680a2b4d6>, str. 31

“Član 19 ... obuhvata pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti. Takve informacije uključuju arhive državnih organa, bez obzira na oblik u kojem se informacije čuvaju, njihov izvor i datum nastanka. Državni organi podrazumijevaju, kao što je navedeno u stavu 7 ovog Opšteg komentara [sve grane vlasti (izvršnu, zakonodavnu i sudsku) i druge javne ili državne organe, na bilo kom nivou - nacionalnom, regionalnom ili lokalnom]. Takvi organi mogu uključiti i druge subjekte, kada takvi subjekti obavljaju javnu funkciju.”³⁸

4.3. KONVENCIJA O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA, UČEŠĆU JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA I PRAVU NA PRAVNU ZAŠTITU U PITANJIMA ŽIVOTNE SREDINE

Pravo na pristup informacijama zaštićeno je i *Konvencijom o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*. Član 4 ove Konvencije glasi:

“Svaka strana će obezbjediti da ... organi javne vlasti, kao odgovor na zahtjev za informacijama o životnoj sredini, učine te informacije dostupnim javnosti...”. Ovo se odnosi samo na pristup informacijama od značaja za životnu sredinu. Konvencija uključuje i pravo na žalbu pojedinca ili nevladinih organizacija kojima je uskraćen pristup informacijama.”

Konvencija sadrži zahtjev da se podacima vezanim za životnu sredinu upravlja na transparentan način i da se informacije učine dostupnim civilnom sektoru i predstavnicima svih relevantnih zainteresovanih strana, te da im se dozvoli da učestvuju u formulisanju politike i poštuje njihovo pravo na život u zdravoj životnoj sredini.

Da bi se zaštitilo pravo „sadašnjih i budućih generacija na život u zdravoj životnoj sredini”, u članu 1. Arhuske konvencije od Strana se zahtijeva da garantuju prava na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo na pravnu zaštitu u vezi sa pitanjima koja se tiču životne sredine.

Brz i sofisticiran razvoj tehnologije za upravljanje informacijama i podacima, kao i povećan obim dostupnih informacija zahtijevaju i omogućavaju preciznije reakcije kako onih koji kreiraju savremenu politiku, tako i onih na koje ta politika direktno ili indirektno utiče.

Crna Gora je pristupila 2009. godine ovoj Konvenciji.

³⁸ Komitet za ljudska prava, 102. zasjedanje, Ženeva, od 11. do 29. jula 2011, Opšti komentar br. 34: Član 19: Sloboda mišljenja i izražavanja. UN Doc CCPR/C/GC/34, 12. septembar 2011

4.4. KONVENCIJA UJEDINJENIH NACIJA PROTIV KORUPCIJE

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije ističe značaj transparentnosti i prava na pristup informacijama: u članovima 5 i 10 u vezi potrebe za transparentnošću uopšte, u članu 7 u odnosu na državne službenike i finansiranje izbornih kandidata, u članu 9 u vezi transparentnosti u odnosu na javne nabavke i finansije, u članu 12 po pitanju korporativne transparentnosti, a u članu 13 u odnosu na učešće javnosti.

Član 10 zahtijeva transparentnost i javno izvještavanje, uključujući "usvajanje procedura ili propisa kojima se javnosti omogućava da, gdje je to adekvatno, dobije informacije o organizaciji, funkcionisanju i procesima donošenja odluka javne uprave države ugovornice, te, uz dužno uvažavanje zaštite privatnosti i ličnih podataka, o odlukama i zakonskim aktima koji su od interesa za javnost...".

Član 13 zahtijeva od država članica da promovišu učešće javnosti, između ostalog "mjerama, kao što su ... obezbijedenje boljeg pristupa javnosti informacijama".³⁹

4.5. DIREKTIVA 2003/98/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA OD 17. NOVEMBRA 2003. GODINE O PONOVDNOJ UPOTREBI INFORMACIJA JAVNOG SEKTORA

Direktiva iz 2003. o ponovnoj upotrebi informacija iz javnog sektora (PUI Direktiva) doprinjela je promjeni pristupa organa javnog sektora prema podacima, čineći ih otvorenijim i upotrebljivijim. Dalje izmene Direktive 2013. godine takođe su pomogle javnim vlastima da postanu ključni igrači u rastućoj ekonomiji podataka.

Opšti ciljevi PUI Direktive su da osigura da konkurencija na unutrašnjem tržištu ne bude narušena, da omogući građanima da steknu nove načine pristupa i sticanja znanja i da omogući otvaranje radnih mjesta vezanih za digitalnu ekonomiju i digitalnih sadržaja.

U proteklih 5 godina PUI Direktiva je u cjelini ispunila svoju misiju: postoji opšta jednaka mogućnost za ponovne korisnike PUI podataka u EU i to je dovelo do razvoja novih usluga zasnovanih na PUI i dakle otvaranje radnih mjesta u ekonomiji podataka. Štaviše, Direktiva je pomogla povećanju transparentnosti javnog sektora i dostupnosti informacija građanima.

Relevantnost PUI Direktive je prilično neupitna, iako novi trendovi u nastajanju zahtijevaju ispitivanje kako da se PUI zakonodavstvo prilagodi svrsi u budućnosti. PUI Direktiva je postigla sve ove rezultate i pomogla zainteresovanim stranama da ubiru prednosti ekonomije podataka, a istovremeno je bila efikasna: bez poricanja administrativnog opterećenja i gubitka prihoda za tijela javnog sektora koji ponekad proističu iz implementacije njenih odredbi.

³⁹ Akcija za ljudska prava, Bilten VII: Pravo na pristup informacijama, Bilteni se objavljuju u okviru projekta "Monitoring novinarskih samoregulatornih tijela u Crnoj Gori" koji finansira Britanska ambasada u Podgori, 27. decembar 2012. godine, str. 3

Koristi za ponovne korisnike i za društvo EU su takve da u velikoj mjeri nadoknađuju ograničene troškove koje snose organi javnog sektora.

Jedine negativne primjedbe koje se odnose na Direktivu PUI u pojavile su se u pogledu njene usklađenosti sa drugim zakonima na nivou EU, a posebno sa *Direktivom o bazama podataka i opštim okvirom intelektualne svojine*. Međutim, ovdje se mora napomenuti da, vođena strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta, Komisija trenutno razmatra mnoge od ovih zakona (a posebno okvir prava intelektualne svojine) i da bi neka od ovih pitanja mogla biti riješena u budućnosti. Dakle, sveukupno gledano, PSI Direktiva je pokazala veoma pozitivnu evidenciju i zainteresovane strane je cijene kao pozitivno dostignuće za razvoj ekonomije podataka u EU.

Tekst PUI Direktive je dodatno modifikovan 2013. donošenjem *Direktiva 2013/37/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. juna 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora*, a kako bi se prilagodio okruženju koje se brzo mijenja u kojem format podataka, cijena i dostupnost je postala još važnija.

Iz tog razloga, zakonodavac je 2013. godine usvojio nova pravila o:

- *Ponovnoj upotrebi podataka po podrazumijevanoj vrijednosti*
- *Naplaćivanju graničnih troškova*
- *Proširenje Direktive na kulturne podatke*
- *Mašinski čitljivom formatu.*

Danas, pet godina nakon izmjena prvobitne Direktive, rasprava o tome da se više podataka može ponovo koristiti nije više vodeći model ograničenog broja zainteresovanih strana, već se razvila u „novu normalu“. Ne samo organi javnog sektora, već i privatne kompanije i sve druge vrste organizacija ušle su u debatu oko toga da podaci budu „besplatni“—pristupačni, razumljivi i djelotvorni..

4.6. UREDBA BR. 1049/2001 EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVJETA O JAVNOM PRISTUPU DOKUMENTIMA EVROPSKOG PARLAMENTA, SAVJETA I KOMISIJE

Uredbom br. 1049/2001 Evropskog parlamenta i Savjeta o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Savjeta i Komisije detaljnije se uređuje pravo na pristup dokumentima koji su u posjedu navedenih organa. Uredba se primjenjuje i na dokumente koji se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, kao i na pravosudnu i policijsku saradnju u krivičnim stvarima.

Svaki građanin EU, kao i fizičko ili pravno lice koje ima boravište, odnosno registrovano sjedište u EU, ima pravo na pristup dokumentima koji se nalaze u posjedu organa EU, u skladu sa načelima, uslovima i ograničenjima propisanim uredbom. Organi unije mogu, pod istim uslovima, odobriti pristup dokumentima i svakom fizičkom ili pravnom licu koje nema boravište u državi članici ili u njoj nema registrovano sjedište.

4.7. PRIMJENA ČLANA 10 EVROPSKE KONVENCIJA ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA KROZ PRAKSU EVROPSKOGA SUD ZA LJUDSKA PRAVA

Standardi EU, takođe uključuju presude *Evropskog suda za ljudska prava*, naročito pravnu praksu koja se odnosi na *tumačenje člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*.

Presuda Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) koja je značajna za Crnu Goru jeste presuda donijeta 8. novembra 2016. godine u slučaju *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske*.⁴⁰ U ovoj pravosnažnoj presudi, Veliko vijeće ESLJP je odlučilo da odbijanje mađarskih vlasti da dostavi informacije mađarskom Helsinškom komitetu (Magyar Helsinki Bizottság) vezane za rad branilaca po službenoj dužnosti predstavlja kršenje Člana 10 Evropske konvencije za ljudska prava, koja garantuje pravo na slobodu govora. Sud je istakao da je odbijanje zahtjeva onemogućilo mađarskom Helsinškom komitetu da doprinosi diskusiji u pitanju od očiglednog javnog interesa (funkcionisanje pravnog sistema). Konačna presuda je od velikog značaja kada je riječ o obavezi zemalja da omoguće civilnom društvu (uključujući novinare, blogere, akademike i NVO sektor) puno pravo na pristup javnim informacijama u cilju sprovođenja istraživanja u sklopu svoje uloge "psa čuvara" javnog interesa.

ESLJP smatra da to, da li, i u kojoj mjeri uskraćivanje pristupa informacijama predstavlja miješanje u prava podnosioca predstavke po osnovu slobode izražavanja mora biti procljenjeno u svakom konkretnom predmetu ponaosob i u svjetlu specifičnih okolnosti samog tog predmeta vodeći računa o relevantnim kriterijumima, koji su ilustrovani primjerima iz sudske prakse da bi se dalje utvrdio obim takvih prava (Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske [GC], stav 157), a to su:

1. Svrha traženja informacija;
2. Priroda informacije koja se traži;
3. Uloga podnosioca predstavke;
4. Dostupnost informacije.

Svrha traženja informacija

U predmetu koji se tiče pojedinca koji nije kao stranka učestvovao u postupku, a zatražio je kopiju presude, ESLJP je naglasio da se taj podnosilac nije pozvao ni na jedan konkretan razlog zbog koga bi mu kopija odluke bila neophodna kako bi ostvario svoje pravo na slobodu da prima i saopštava informacije i ideje (*Sioutis protiv Grčke* (dec.), stavovi 26–27; *Tokarev protiv Ukrajine* (dec.), stav 21 i *Studio Monitori i ostali protiv Gruzije*), gdje su članovi jedne NVO koji su sprovodili novinarsko istraživanje i jedan bivši advokat bezuspješno zahtjevali da pristupe

40 Slučaj Magyar Helsinki Bizottság V. Hungary, br. 18030/11 od 8.11. 2016. godine

krivičnim presudama koje su se odnosile na treća lica. ESLJP je smatrao da je to što podnosioci predstavke nisu objasnili nadležnoj sudskoj pisarnici svrhu svog zahtjeva onemogućilo Sudu u Strazburu da prihvati da su tražene informacije bile značajne za ostvarivanje njihovih prava na slobodu izražavanja.⁴¹

U predmetu *Center for Democracy i the Rule of Law protiv Ukrajine*, NVO koja je podnijela predstavku bezuspješno je pokušavala da dobije od Ustavnog suda kopije pravnih mišljenja uvrštenih u dosije predmeta koji se odnosio na tumačenje jednog ustavnog pitanja, na koje se taj sud pozvao u svojoj odluci. Budući da navedena NVO nije dostavila nijednu informaciju koja bi ukazala da ona ima bilo kakvo iskustvo stečeno u predmetnoj oblasti ili da se bavi aktivnostima koje su u vezi s pitanjem tumačenja o kome je tu riječ, zaključeno je da njen zahtjev za pristup traženom materijalu nije presudno važan za ostvarivanje njenog prava na slobodu izražavanja.⁴²

Priroda informacije koja se traži

U odnosu na prirodu traženja informacija, presudama ESLJP iskristalisale su se situacije u kojima se smatra da je traženje informacija položilo *test javnog interesa* kako bi se radilo o potrebi da one budu saopštene:

- „Činjenične informacije o upotrebi mjera za elektronsku prismotru“ (*Youth Initiative for Human Rights/Inicijativa mladih za ljudska prava/ protiv Srbije*, stav 24)⁴³;
- „Informacije o ustavnoj žalbi“ i „o pitanju od javnog značaja“ (*Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, stavovi 37–38)⁴⁴;
- „Originalni dokumentarni izvori za legitimno istorijsko istraživanje“ (*Kenedi protiv Mađarske*, stav 43)⁴⁵;
- Odluke koje su se odnosile na transakcije u vezi s nekretninama (*Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung protiv Austrije*, stav 42)⁴⁶.

41 Evropski sud za ljudska prava, Vodič za član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima – Sloboda izražavanja, 31.08.2020. godine, str. 68

42 Ibid.

43 Slučaj *Youth Initiative for Human Rights/Inicijativa mladih za ljudska prava/ protiv Srbije*, br. 48135/06, od 25.06.2013. godine, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-120955%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-120955%22]})

44 Slučaj *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*, br. 37374/05, od 14.07.2009. godine, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-92171%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-92171%22]})

45 Slučaj *Kenedi protiv Mađarske*, br. 31475/05, od 26.08.2009. godine, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-92663%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-92663%22]})

46 Slučaj *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung protiv Austrije*, br. 39534/07, od 28.02.2014. godine, dostupno na: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-139084%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-139084%22]})

Uloga podnosioca zahtjeva

Kada govorimo o ulozi lica koje može tražiti informaciju, ESLJP se bazira na kriterijumima primjene te informacije i njenog saopštavanja koje za javnost treba da imaju poseban značaj.

Sud konstatuje da tu ulogu igraju novinari (*Roşianu protiv Rumunije*, stav 61) i nevladine organizacije čije su aktivnosti vezane za pitanja od javnog interesa (*Tarsasag a Szabadsagjogokert protiv Mađarske*; *Osterreichische Vereinigung zur Erhaltung, Starkung und Schaffung protiv Austrije*; *Youth Initiative for Human Rights protiv Srbije*).⁴⁷

Osim toga, ESLJP je jasno saopštio da pravo na pristup informacijama ne treba da važi isključivo za nevladine organizacije i štampu. Ponovo je istakao da visok nivo zaštite takođe uživaju istraživači, pripadnici akademske zajednice (*Başkaya i Okcuoğlu protiv Turske* [GC], stavovi 61–67; *Kenedi protiv Mađarske*, stav 42; *Gillberg protiv Švedske* stav 93) i autori literature o pitanjima od javnog interesa (*Chauvyi ostali protiv Francuske*, stav 68; *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske*, stav 48).⁴⁸

Dostupnost informacije

U jednom drugom predmetu podnosilac predstavke je bilo udruženje koje je istraživalo uticaj prometa poljoprivrednog i šumskog zemljišta na društvo i tražilo informacije o tim transakcijama kako bi iznijelo mišljenje o relevantnom nacrtu novog zakona. Udruženje je zatražilo informacije koje se nisu ograničeno odnosile na jedan određeni dokument, nego su se ticale serije odluka donijetih u određenom periodu. ESLJP je ispitivao da li su razlozi koje su domaće vlasti navele kada su odbile zahtjev tog udruženja bili „relevantni i dovoljni“ i odbacio je argumentaciju koju je iznio jedan domaći organ a koja se odnosila na teškoće u prikupljanju relevantnog materijala, smatrajući da se najveći dio pretpostavljenih teškoća na koje se poziva taj organ u suštini odnosi na sopstvene propuste i proističe iz odluke tog organa da ne objavi nijednu od navedenih odluka (*Osterreichische Vereinigung zur Erhaltung, Starkung und Schaffung protiv Austrije*, stav 46)⁴⁹

47 Evropski sud za ljudska prava, Vodič za član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima – Sloboda izražavanja, 31.08.2020. godine, str. 69-70

48 Ibid.

49 Ibid.

5. PRAKSA ZEMALJA ČLANICA EVROPSKE UNIJE

Pristup informacijama temeljno je demokratsko načelo i pravo svih građana u savremenim demokratijama, koje omogućava razvoj transparentne i otvorene javne vlasti, jača odgovornost javnog sektora, podstiče korisnički orijentisano djelovanje javne uprave, suzbija korupciju i povećava legitimitet institucija i povjerenje građana u vlast. Upravo na ovim načelima i standardima EU donosi politike i propise koje potom usvajaju zemlje članice EU, ili modifikuju svoje pravne akte kako bi odgovorile zahtjevima koje postavlja EU.

Kako je to istaknuto u prethodnim odjelcima predmetne Analize, najvažniji akti koje je EU donijela u odnosu na pravo na pristup informacijama su:

- *Direktiva 2003/98/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. novembra 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora,*
- *Uredba 1049/2001 Evropskog parlamenta i Vijeća od 30. maja 2001. godine o javnom pristupu dokumentima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije,*
- *Direktiva 2013/37/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. juna 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora.*

5.1. HRVATSKA

Članom 38 stav 4 Ustava Republike zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju organi javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti srazmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.

Zakonodavni okvir prava na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj može se pratiti kroz tri faze razvoja. Prva faza je započela 2003. godine kada je donesen Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03). Druga faza u razvoju zakonodavnog okvira je 2010. godina kada je u Ustav Republike Hrvatske uvrštena odredba kojom se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju organa javne vlasti i kada je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 144/10, 37/11, 77/11). Treća faza u razvoju zakonodavstva započinje 2013. godine kada je 8. marta (2013. godine) stupio na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13) te potom i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) 9. avgusta 2015. godine.

Hrvatskim Zakonom o pravu na pristup informacijama je određeno da su „organi javne vlasti“ dužni omogućiti ostvarivanje prava na pristup i ponovnu upotrebu informacija, te izvršavati druge propisane obveze.

Organi javne vlasti su: tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama), druga državna tijela (Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, Pučki pravobranitelj i druga neovisna tijela, sudovi i druga pravosudna tijela i dr.), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (opštine, gradovi, županije), pravna lica i druga tijela koja imaju javna ovlaštenja (agencije, zavodi, fondovi, komore, udruge s javnim ovlastima i dr., pravna lica čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave (Hrvatska radio televizija), pravna lica koja obavljaju javnu službu (ustanove iz područja obrazovanja, zdravstva, kulture), pravna lica koja se na osnovu posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.) (turističke zajednice) i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (Odašiljači i veze d.o.o., Hrvatska elektroprivreda d.d.).

Imajući u vidu navedeno, evidentno je da hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama obuhvata mnogo veći opseg obveznika ovog zakona u odnosu na odredbu člana 9 Zakona o slobodnom pristupu informacijama crnogorskog zakona koji reguliše pitanja prava na pristup informacijama.

Ukoliko pojedina pravna lica ili organ nije siguran je li obveznik primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, može provjeriti nalazi li se u *Popisu tijela javne vlasti koji je dostupan na internetskoj stranici Povjerenika za informisanje*⁵⁰, na internet stranici <http://tjv.pristupinfo.hr>.

Dakle, Republika Hrvatska je uvela poseban portal, po uzoru na Regisar transparentnosti koji je uvela Evropska komisija, a koji sadrži sveobuhvatan pregleda obveznika Zakona o pravu na pristup informacijama.

Međutim, činjenica da pravno lice ili organ nisu navedeni u popisu, ne znači nužno i da ne ulazi u krug obveznika primjene Zakona, već je taj popis instruktivan. Popis se kontinuirano ažurira, a ako kod pojedinog pravnog lica ili organa postoje dileme oko statusa, moguće je obraćanje Povjereniku za informisanje.

Postupanja organa javne vlasti podložna su nadzoru od strane Povjerenika za informisanje, a odluke Povjerenika za informisanje, kao nezavisnog tijela, podložne su kontroli Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

⁵⁰ Povjerenik za informisanje je prema Zakonu o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske, nezavisni organ koji je nadležan za nadzor nad primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama i za zaštitu prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija.

Prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu upotrebu informacija službenici za informisanje se upućuju na praćenje upravne i sudske prakse u ovom području koja je dostupna putem 'Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje', u okviru internet stranice: <http://tom.pristupinfo.hr>.

Službenik za informacije

Zakon o pravu na pristup informacijama je posebno istaknuo ulogu službenika za informacije u sprovođenju navedenog Zakona. *Službenik za informacije ključna je osoba u postupku ostvarivanja prava na pristup i ponovnu upotrebu informacija, putem rješavanja zahtjeva, proaktivne objave informacija i obavljanju drugih obveza iz Zakona o pravu na pristup informacijama, samostalno ili u saradnji s drugim zaposlenicima u organima javne vlasti.*

U svrhu pravilne implementacije člana 13 Zakona o pravu na pristup informacijama⁵¹, povjerenica za informacije izradila je uputstvo za sprovođenje navedenog člana koje se odnosi na način imenovanja službenika za informisanje, potrebnu stručnost i osposobljenost te dostavu podataka o službeniku za informacije Povjereniku za i informacije, uz adekvatno obavještanje javnosti.

Uputstvo za sprovođenje člana 13 Zakona o pravu na pristup informacijama javno je dostupna na internet stranici Povjerenika za informacije, na internet stranici: <http://www.pristupinfo.hr/vazno-uputa-za-provedbu-cl-13-zppi/>. Od izuzetne je važnosti na internet stranici organa javne vlasti u kategoriji pristupa informacijama objaviti ime i prezime te kontakt podatke službenika za informacije (e-mail, telefon, faks).

Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske

Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske je na internetu javno dostupan alat koji korisnicima kroz puni tekst i/ili uređeni skup metapodataka omogućava trajni pristup dokumentima pohranjenim u bazi elektronskih dokumenata i/ili fizičkim zbirkama.

Središnji katalog vodi i održava Središnja državna kancelarija za razvoj digitalnog društva i dostupan je na internet stranici www.digured.hr, a posebnosti su uređene Pravilnikom o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske.

Nisu svi organi obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama ujedno i obveznici dostave određenih dokumenata u Središnji katalog, već su to sljedeći organi javne vlasti:

- organi državne uprave i druga državni organi,
- pravna lica koje Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom osniva ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa (npr. agencije, zavodi, centri, komore, i sl.).
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

⁵¹ Član 13 Zakona o pravu na pristup informacijama odnosi se na uslove za određivanje i imenovanje službenika za informacije

Ako su dokumenti objavljeni u službenom listu Republike Hrvatske (Narodnim novinama) odnosno službenom listu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, smatraju se uredno dostavljenima u Središnji katalog. Dokumenta su organi javne vlasti dužni dostavljati u Središnji katalog u elektronskom obliku, a za dostavu dokumenata nadležan je službenik za informacije.

Savjetovanje s javnošću

Savjetovanje s javnošću dio je pristupa informacijama, koji je uređen članom 11 Zakona o pravu na pristup informacijama. *Sprovođenje savjetovanja s javnošću doprinosi otvorenosti i djelotvornosti rada organa javne vlasti te kvaliteti odlučivanja i jačanja povjerenja građana u rad organa javne vlasti.*

Savjetovanje s javnošću dio je postupka upravljanja javnim politikama koji ima osnovnu svrhu prikupljanja informacija o predlozima i interesima zainteresovane javnosti u vezi zakona, podzakonskih akata ili drugih propisa koje nadležni organi javne vlasti donose. *Savjetovanje predstavlja priliku da učesnici javne rasprave svojim znanjem, iskustvom i stručnošću u ime grpa i interesa koje zastupaju, utiču na sadržaj određenog propisa.*

Savjetovanje s javnošću nisu obvezna sprovoditi si organi javne vlasti, već samo:

- organi državne uprave,
- drugi državna organi,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i
- pravna lica s javnim ovlaštenjima.

Mjesto savjetovanja je posebno određeno za organe državne uprave koja savjetovanje s javnošću moraju sprovoditi preko središnjeg državnog internet portala za savjetovanja s javnošću, <https://esavjetovanja.gov.hr/>.

5.2. SLOVENIJA

Slovenija članom 39 Ustava garantuje pravo svakom licu da dobije informacije koje su po svojoj prirodi javne, a na bazi koje odredbe je usvojen slovenački Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja.

u Sloveniji ta praksa drugačija, jer je krug onih koji su u obavezi da poštuju Zakon o pristupu informacijama veoma širok.

U odnosu na krug lica koji su obveznici ovog zakona, Slovenija ide korak dalje u odnosu na naše i hrvatsko zakonsko rješenje i predviđa, pored organa javne vlasti, da su obveznici, pored društva kapitala, koje je država osnovala i u kojima ima većinski udio, i *sva društva kapitala u kojima država, lokalna zajednica ili neka druga osoba javnog prava ima dominantan uticaj.*

Taj dominantan uticaj ne mjeri se samo u novcu i sa stanovišta ko je osnovao to društvo, nego i u pogledu uticaja na neke operativne odluke. To znači da je društvo kapitala pod dominantnim uticajem osobe javnog prava i kada bi neka od njih imala mogućnost da imenuje, recimo, više od polovinu članova upravnih odbora menadžmenta.

U Sloveniji su *i banke u obavezi da dostavljaju informacije od javnog značaja* i to posle afere u kojoj je otkriveno da su banke davale kredite koji nisu bili obezbjeđeni kako treba.

Takođe, slovenački Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje sve obveznike ovog Zakona da da informacije koje se odnose na ugovore koji su donatorski, sponzorski, savjetodavni ili se odnose na bilo koji ugovor o intelektualnim uslugama, *moraju da objave na svom sajtu.*

Čak je i Ustavni sud Slovenije presudio u korist prava na pristup informacijama od javnog značaja u onim slučajevima gdje su se društva kapitala žalila da se davanjem informacija remeti njihov položaj na tržištu ili konkurencija.

Nakon nekoliko godina nastajanja i četiri pokušaja, slovenački parlament (u daljem tekstu: Parlament) usvojio je novi *Zakon o zaštiti ličnih podataka* u decembru 2022. godine, koji je stupio na snagu 16. januara 2023. Slovenija je donošenjem ovog Zakona postala posljednja država članica EU koja je usvojila zakonske odredbe o pitanjima koja su *Opštom uredbom o zaštiti podataka (Uredba (EU) 2016/679)* prepuštena nadležnosti država članica EU.

Povjerenik je nezavisni organ osnovan Zakonom o Povjereniku za informacije, ovlašćen da uređuje i nadzire zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama od javnog značaja (prema Zakonu o pristupu informacijama od javnog značaja

Ključne nadležnosti Povjerenika prema Zakonu o Povjereniku za informacije su:

- odlučivanje po žalbama na rješenja kojima je drugi organ odbio ili odbio zahtjev podnosioca za pristup ili povrijedio pravo na pristup ili ponovno korišćenje informacija od javnog značaja;
- vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o javnom informisanju i propisa donijetih u okviru žalbenog postupka;
- vršenje inspekcije/nadzora sprovođenja Zakona o zaštiti ličnih podataka i drugih propisa kojima se uređuje zaštita ili obrada podataka o ličnosti ili prenos ličnih podataka iz Slovenije u treće zemlje, kao i obavljanje drugih poslova definisanih njima; i
- rješavanje po žalbama lica po Zakonu o zaštiti ličnih podataka kada je zahtjev za prava pojedinca po istom odbijen ili odbijen od strane rukovoca podataka.

Najnovija revizija slovenačkog Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja uvela je tzv. „pravila otvorenih podataka“ koja obavezuju i motivišu institucije javnog sektora da daju javne informacije za ponovnu upotrebu na webu u obliku otvorenih podataka – objavljenih na internetu u otvorenim formatima i pod otvorenom licencom – što znači da svako može da ga koristi na bilo koji način. *Ovakvo rješenje predstavlja dobru osnovu za razvoj novih inovativnih digitalnih usluga i analitike podataka za povećanu transparentnost.*

Slovenački portal otvorenih podataka

U 2016. godini započeo je projekat reforme sistema za objavljivanje otvorenih podataka javnog sektora. Tako je nastao Slovenački portal otvorenih podataka – OPSI (<https://podatki.gov.si/>) koji vodi Ministarstvo javne uprave (u daljem tekstu: MJU). Portal je u potpunosti napravljen sa softverom otvorenog koda i radi na nacionalnom kompjuterskom "oblaku". Nacionalni portal otvorenih podataka služi kao jedinstveno otvoreno mjesto za objavljivanje otvorenih podataka za javni sektor, uključujući vladina dokumenta i podatke Državnog zavoda za statistiku. *Podaci su u velikoj mjeri dostupni u mašinski čitljivom formatu koji omogućava istraživačima, novinarima i preduzetnicima da proizvode nove analize, aplikacije i vizuelizacije.*⁵²

Uz same otvorene podatke, OPSI sadrži i metapodatke svih registara i baza podataka koje vode državni organi, opštine i druge institucije javnog sektora. Pored razvoja portala, MJU je izradilo i Priručnik za otvaranje podataka javnog sektora. Priručnik olakšava organima javnog sektora u procesu otvaranja podataka i koristi se za obuku javnih službenika o otvorenim podacima na *Administrativnoj akademiji MJU*. Prema najnovijem indeksu OURData Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, *Slovenija se nalazi među 10 najboljih u svijetu u pogledu otvorenih podataka.*⁵³

Registar stvarnih vlasnika

Slovenija je 2016. godine bila jedna od prvih evropskih država koja je uspostavila Registar stvarnih vlasnika.⁵⁴ *Registar je od izuzetne važnosti, jer je identifikacija fizičkog lica, pojedinca koji kontroliše kompaniju, jedan od preduslova za efikasnu borbu protiv pranja novca.*

Registar prikuplja podatke iz 3 druga registra: Poslovni registar, Centralni registar stanovnika i Poreski registar. Javno dostupni su sljedeći podaci: ime i adresa vlasnika i način na koji kontroliše kompaniju. Organi za sprovođenje zakona mogu pored toga pristupiti i podacima o poreskom broju pojedinca, datumu rođenja i državljanstvu. U najnovijem izveštaju Kancelarije

52 United Nation Office on Drugs and Crime, Transparency and Open Data in Slovenia, avgust 2020. godine, st. 2

53 OECD paper: Open, Useful and Re-usable (OUR) Data Index 2019, dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdataindex-policy-paper-2020.pdf>

54 AJ PES, Register of beneficial owners, dostupno na: https://www.ajpes.si/registri/drugi_registri/register_dejanskih_lastnikov/splosno

Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal o Sloveniji, usvojenom u okviru Mehanizma za reviziju implementacije, 2. ciklus, *slovenački registar stvarnih vlasnika pominje se kao primjer uspješne dobre prakse.*⁵⁵

Transparentni budžetski podaci

Ministarstvo finansija pokrenulo je aplikaciju o budžetu Republike Slovenije u januaru 2020. godine (<https://proracun.gov.si/>). *Interaktivni grafički prikaz omogućava kontinuirano praćenje prihoda i rashoda državnog budžeta i sadrži detaljne informacije o pojedinačnim projektima koji se finansiraju ili sufinansiraju iz državnog budžeta.*

Na ovaj način omogućava se korisnicima detaljan uvid u pojedinačni segment trošenja budžeta, a omogućava pretragu podataka po regionima, opštinama i vrijednostima projekata.

Plate u javnom sektoru

Druga oblast u kojoj su informacije objavljene na webu su Plate u javnom sektoru (www.pportal.gov.si/). *Baza podataka sadrži podatke o vrstama isplata i izvorima sredstava i iznosima isplaćenih zarada u javnom sektoru.* Pruža mogućnost pregleda i analize podataka o zaradama svih budžetskih korisnika.

Lobistički kontakti Vlade Republike Slovenije

TransparencyInternationalSlovenia je razvio aplikaciju "Varuh integritete": (<http://varuhintegritete.transparenci.si/>); *interaktivnu bazu podataka koja pruža jedinstven pregled prijavljenih lobističkih kontakata Vlade Republike Slovenije.* U obzir se uzimaju prijavljeni lobistički kontakti Kabineta premijera, Generalnog sekretarijata Vlade i svih ministarstava. Jednostavnim klikom na banere, grafikone ili liste korisnici mogu sortirati i filtrirati podatke o prijavljenim lobističkim kontaktima vladinih institucija tokom različitih vlada. Podaci o lobističkim kontaktima mogu se preuzeti od Komisije za sprječavanje korupcije (<https://erar.si/lobiranje/>).

Pravno-informacioni sistem

Pravno-informacioni sistem (PIS) omogućava slobodan pristup zakonodavstvu i drugim javnim dokumentima državnih organa i organa koji vrše javna ovlašćenja u Sloveniji i dokumentima koje izdaju institucije EU i Savjeta Evrope.

PIS je besplatan, transparentan i jedinstven nacionalni pravni informacioni sistem koji široj i stručnoj javnosti omogućava da na jednom mjestu pronađe propise i druge pravne akte,

⁵⁵ United Nation Office on Drugs and Crime, Transparency and Open Data in Slovenia, avgust 2020. godine, st. 4

sudsku praksu, prečišćene zakonske tekstove, kao i da prati zakonodavnu proceduru. Pored toga, moguće je efikasno i brzo tražiti izvore prava, kao i sve druge informacije koje bitno utiču na nivo pravne zaštite u Sloveniji. Dostupna je takođe brza pomoć korisnicima.⁵⁶

Portal NIO - Nacionalni okvir interoperabilnosti Slovenije

Portal, skraćeni naziv NIO, je slovenački portal nacionalnog okvira interoperabilnosti. Misija NIO portala je promocija i podizanje svijesti o značaju paradigme koja proizilazi iz koncepta interoperabilnosti, a takođe uspostavlja praktičnu saradnju i povezivanje sa drugim nacionalnim, evropskim i globalnim portalima.

Interoperabilnost je preduslov za omogućavanje elektronske komunikacije i razmjene informacija između javnih uprava. To ga čini i preduslovom za postizanje jedinstvenog digitalnog tržišta.

Imajući u vidu digitalnu transformaciju Slovenije i njenu referentna viziju:

- sistematski centralizovati ključnu informacionu infrastrukturu države, što je jedini način da se sa njom efikasno upravlja;
- tehnologija je ažurirana implementacijom računarstva u "oblaku" (cloud computing), čime su rješenja dostupna praktično neograničenom broju korisnika;
- otvaranje javnih podataka;
- podsticanje reforme obrazovnih procesa, kako bi se oni više orijentisali na razumijevanje savremenih tehnologija;
- fokusirati se na upotrebu poslovne analitike i velikih podataka koji su od suštinskog značaja za razumijevanje i pametno upravljanje složenim društvenim sistemima, jer mogu efikasno spriječiti iracionalnosti, društvene nevolje i bolesti. Takođe povećavaju efikasnost upravljanja energetske sistemima, javnim finansijama, ekonomijom, poljoprivredom i mnogim drugim.

*Portal NIO predstavlja kamen temeljac nacionalnog okvira interoperabilnosti u Sloveniji, rukovodeći se upravu vizijama iz navedene Strategije.*⁵⁷

Portal omogućava objavljivanje različitih standarda i smjernica za interoperabilnost, sredstva interoperabilnosti – tehničke, semantičke, pravne i organizacione.

Cilj NIO je da ilustruje ekonomski i društveni potencijal podataka kojima upravljaju državni organi (Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacionog društva do 2020. i Strategija razvoja javne uprave od 2015. do 2020.).

56 NIO - NATIONAL INTEROPERABILITY FRAMEWORK PORTAL- Legal information system of the Republic of Slovenia (PIS), dostuno na: <https://nio.gov.si/nio/asset/pravnoinformacijski+sistem+republike+slovenije+pis?lang=en>

57 NIO - NATIONAL INTEROPERABILITY FRAMEWORK OF SLOVENIA, Misija i ciljevi, dostupno na: <https://nio.gov.si/nio/cms/page/purpose?lang=en>

Obnovom portala NIO 2013. godine uspostavljen je novi sajt i centralna tačka slovenačke javne uprave za proizvode otvorenih podataka, aplikacija i interoperabilnosti. Od 09.12.2016. godine „PODACI“ se objavljuju na novom otvorenom portalu podataka „OPSI“: <https://podatki.gov.si/data/search>.

5.3. FINSKA

Od ustavnih garancija u ovoj oblasti, po preciznosti i sveobuhvatnosti definicije posebno se ističe Ustav Finske iz 2000. godine koji u svom članu 12 sadrži sljedeću odredbu: **„Dokumenti i zapisi u posjedu vlasti su javni, ako njihovo objavljivanje nije zbog opravdanih razloga ograničeno zakonom. Svako ima pravo na pristup javnim dokumentima i zapisima“**.

Navedena odredba finskog Ustava poslužila je kao osnova za donošenje Zakona o otvorenosti rada državnih organa Finske.

Shodno navedenom Zakonu, organi javne vlasti koji su obveynici Zakona o otvorenosti rada državnih organa su:

1. organi državne uprave i drugi državni organi i ustanove;
2. sudovi i drugi organi za sprovođenje zakona;
3. državna preduzeća;
4. opštinske vlasti;
5. Banka Finske, uključujući Upravu za finansijski nadzor, Nacionalnu penzijsku instituciju Finske i druge nezavisne institucije koje podliježu javnom pravu;
6. parlamentarne agencije i institucije;
7. vlasti Alanda, kada obavljaju dužnosti državnih organa na Alandu;
8. nezavisni odbori, konsultativni organi, komisije, radne grupe, istražitelji, kao i revizori opština i saveza opština i drugi srodni organi imenovani za obavljanje datog posla na osnovu zakona, uredbe; ili rješenja organa pod tačkom 1, 2 ili 7.

Zakon se odnosi i na dokumenta koja se dostavljaju organu javne vlasti i na dokumenta koja priprema organ javne vlasti. Dokumenti koji se dostavljaju javnom organu uključuju, na primjer, različita pisma i prijave. Dokumenti koje priprema javni organ, s druge strane, uključuju odluke i izjave.

Pored tradicionalnih dokumenata na papiru, pod dokumentom se podrazumijevaju i elektronski dokumenti i poruke koje se čuvaju putem automatske obrade podataka.

Zahtijevanje pristupa dokumentu

Organ javne vlasti u čijem je posjedu službeni dokument obično odlučuje da li se dokumentu dozvoljava pristup ili ne. Vlasti su dužne da pomognu onima koji traže informacije da ih pronađu, na primjer *u identifikaciji dokumenta koji se traži*.

Osoba koja traži pristup dokumentu *ne mora da otkriva svoj identitet niti da navodi razloge za svoj zahtjev*. Kada razmatraju da li da dozvole pristup dokumentu koji se ne može otkriti ili ličnim podacima druge osobe, vlasti mogu, međutim, da zahtijevaju informacije o razlozima za zahtjev.

Pristup dokumentu se obično mora odobriti na traženi način, osim ako bi to prouzrokovalo nepotrebne poteškoće za rad organa. Informacije se najčešće daju usmeno, kao kopija dotičnog dokumenta ili u elektronskom formatu.

Vlasti moraju bez odlaganja obraditi zahtjev za pristup dokumentu. Pristup dokumentu mora biti odobren što je prije moguće, a u svakom slučaju *u roku od mjesec dana od prijema zahtjeva*. Ako je broj traženih dokumenata veliki ili ako se za zahtjev na drugi način traži veći obim posla od prosječnog organa, uvid se mora odobriti *u roku od dva mjeseca od prijema zahtjeva*.

U odluci kojom se odbija pristup dokumentu moraju se navesti razlozi za odbijanje. Ako je zahtjev podnjet u pisanoj formi, negativna odluka mora biti donijeta u pisanoj formi.

Ako je pristup dokumentu odbijen, lice može zahtijevati da organ vlasti predmet uputi organu druge instance na odlučivanje. Preispitivanje odluke organa vlasti može se tražiti *od upravnog suda*. *Uputstva za traženje sudskog preispitivanja nalaze se uvijek u prilogu odluke*.

Pristup službenom dokumentu je besplatan ako se informacije daju usmeno ili se dokument daje na čitanje u prostorijama organa ili se šalje mejlom. Međutim, može se naplatiti naknada ako preuzimanje ili obrada dokumenta izaziva posebne troškove. Organ također može naplatiti naknadu, koja odgovara nastalim troškovima, za davanje kopija i odštampanih dokumenata.

Prema Zakonu o otvorenosti rada državnih organa, službena dokumenta su, po pravilu, javna, a neobjavljivanje službene isprave je izuzetak. Dakle, pristup službenom dokumentu ne smije biti ograničen bez zakonitog razloga ili više od onoga što je neophodno za interes koji se štiti.

Međutim, nisu svi dokumenti obuhvaćeni pravom stranke na pristup informacijama. Na primjer, u sudskim postupcima, adresa svjedoka i žrtava može biti označena kao informacija koja se ne otkriva iz bezbjednosnih razloga. Takođe, oni koji učestvuju u tenderskoj proceduri koju organizuje nadležni organ nemaju pravo da dobiju informacije o poslovnoj tajni drugih ponuđača.

Sastavni dio dobrog upravljanja je da se strane u predmetu obavještavaju o odluci koju su donijele u tom predmetu direktno putem vlasti, a ne putem medija.

Ograničenja u pristupu informacijama

Prema Zakonu o otvorenosti rada državnih organa, pristup dokumentima obično može biti ograničen zbog toga što je obrada predmeta još u toku.

Međutim, *pripremni dokumenti mogu u određenim situacijama predstavljati informaciju od javnog značaja i prije faze donošenja odluke, te samim tim mogu biti objelodanjeni*. Na primer, pristup različitim izvještajima i nacrtu budžeta obično se može odobriti čak i prije konačnog donošenja odluke. Zakon obavezuje organe javne vlasti da drže dostupnim informacije o zakonodavstvu u izradi i drugim pitanjima od opšteg značaja koja su u pripremi.

Prema Ustavu Finske, dokumenti mogu biti označeni kao nedostupni samo ako je to zakonom određeno. Ključne odredbe o tajnosti date su Zakonom o otvorenosti rada državnih organa.

Ove odredbe štite važne javne i privatne interese, uključujući:

- međunarodne odnose;
- sprječavanje i gonjenje krivičnih djela;
- bezbjednosni aranžmani i spremnost za vanredne situacije;
- nacionalna bezbjednost;
- dohodovnu, finansijsku, monetarnu i deviznu politiku;
- kredibilitet i funkcionisanje finansijskog sistema i sistema osiguranja;
- funkcionisanje tržišta kapitala i finansijskih tržišta;
- zaštita prirodnih vrijednosti;
- efikasnost inspeksijskih i nadzornih zadataka organa;
- zaštita legitimnih očekivanja;
- javni ekonomski interesi;
- privatni ekonomski interesi;
- interesi istraživanja i razvoja i interesi obrazovanja;
- bezbjednost tražilaca azila i
- zaštita privatnosti.

Ako dokument sadrži samo neke informacije koje se ne mogu otkriti, mora se odobriti pristup javnom dijelu dokumenta pokrivanjem djelova koji se ne mogu otkriti.⁵⁸

58 Ministarstvo pravde, Finska, Brošura o Zakonu o otvorenosti rada državnih organa, dostupno na: <https://oikeusministerio.fi/en/brochure-about-the-act-on-the-openness-of-government-activities> , str.9

Zakon o upravljanju informacijama u javnoj upravi

Zakon o upravljanju informacijama u javnoj upravi (906/2019) stupio je na snagu 1. januara 2020., a ovim Zakonom se definiše cijeli životni ciklus informacija u finskoj javnoj upravi. Zakon je bio dio reforme koja je zamijenila Zakon o upravljanju informacijama u javnoj upravi (634/2011) i preko trideset drugih zakonskih akata. U okviru reforme, u Ministarstvu finansija formiran je *Informacioni odbor za javnu upravu* kao nezavisan organ.

Zakon o pružanju digitalnih usluga

Svrha donošenja Zakona o pružanju digitalnih usluga (306/2019) je da promoviše dostupnost digitalnih usluga, čime se poboljšava pristup digitalnim uslugama svih građana na ravnopravnoj osnovi. Nadalje, svrha je promovisanje kvaliteta digitalnih usluga javne uprave.⁵⁹ Ovim zakonom se primjenjuje *Direktiva (EU) 2016/2102 Evropskog parlamenta i Savjeta o pristupačnosti web stranica i mobilnih aplikacija organa vlasti, koja se naziva Direktiva o pristupačnosti*.

Finski registar transparentnosti

Cilj finskog registra transparentnosti je da donošenje odluka u parlamentu i ministarstvima učini transparentnijim. Registar transparentnosti povećava transparentnost takvih nezvaničnih aktivnosti koje utiču na donošenje odluka koje se sprovode van zvaničnih radnih grupa i saslušanja, kao što su krugovi konsultacija i saslušanja u odborima. Registar takođe ima za cilj borbu protiv neprikladnog lobiranja aktera na nivou centralne vlade.

Registar transparentnosti povećava transparentnost javne uprave na nekoliko načina:

On čini dostupnim javnošću neformalne komunikacije zasnovane na mreži i komunikacije vezane za PR, koje nisu nužno dokumentovane.

Olakšava podnošenje zahtjeva za informisanje o PR aktivnostima državnih organa.

Omogućava građanima da se jasnije upoznaju sa aktivnostima donosilaca političkih odluka, što zauzvrat olakšava građanima da prate dijalog oko političkog odlučivanja.

Svako dugoročno i sistematsko lobiranje ili konsultacije u vezi sa lobiranjem koje ciljaju na Parlament ili ministarstva treba da se otkriju u Registru transparentnosti. Lobiranje i konsultacije u vezi sa lobiranjem odnose se na komunikacije koje imaju za cilj da utiču na pitanje ili donošenje odluka promovisanjem određenog interesa ili cilja.

Finski registar transparentnosti je regulisan *Zakonom o registru transparentnosti*, koji je usvojen u Finskoj u proljeće 2023. Online usluga Registra transparentnosti može se naći na adresi avoimuusrekisteri.fi. Informacije u Registru mogu da pregledaju, građani, istraživači i novinari.

59 Ibid. str.16

Web servis Suomi.fi za građane, organizacije i pravna lica

Suomi.fi web servis je nacionalni servis za građane i preduzetnike. Objedinjuje informacije i usluge koje se odnose na javne usluge za građane i pravna lica pod jednim krovom. Daje, na primjer, pristup eUslugama, ePorukama i eAutorizacijama, i pruža informacije o servisnim tačkama i podacima registra korisnika.

Web servis nudi sljedeće sadržaje:

- Suomi.fi web servis je Finski katalog usluga je nacionalni, centralizovani izvor podataka gdje građani i pravna lica mogu pronaći informacije o javnim uslugama i kanalima usluga. Javne organizacije su obavezne da ažuriraju podatke o svojim uslugama u Katalogu usluga, dok privatne organizacije i organizacije trećeg sektora to mogu učiniti po sopstvenoj volji;
- Suomi.fi eAuthorisations je centralizovani registar ovlašćenja. Građani i pravna lica mogu ovlastiti drugu osobu ili kompaniju da se brine o stvarima u njihovo ime npr. podnesu prijavu poreza na dohodak i sl.;
- Suomi.fi Messages je siguran kanal za elektronske komunikacije, odluke i poruke između vlasti i građana ili pravnih lica;
- Suomi.fi Myregisterdata sadrži prikupljene informacije iz registara različitih organa. Nakon identifikacije, građani i pravna lica mogu da vide sopstvene podatke u npr. registru stanovništva, nepokretnosti i vozila;
- Suomi.fi Maps pruža informacije za lokacije usluga javnog sektora i omogućava navigaciju do servisne tačke. Usluga se lako integriše u različite eUsluge;
- Suomi.fi Payments omogućava lako i sigurno plaćanje u javnim uslugama.⁶⁰

Demokratia.fi

Demokratia.fi je portal koji okuplja informacije sa raznih sajtova vezanih za demokratiju i vijesti iz oblasti političkog odlučivanja. Sajt na taj način olakšava građanima da pronađu najbolje kanale za učešće i uticaj, a istovremeno povećava transparentnost i interakciju vlade. Portal sumira web servise eDemokratije koje održava Ministarstvo pravde, a to su *lausuntopalvelu.fi*, *otakantaa.fi*, *nuortenideat.fi*, *kuntalaisaloite.fi* i *kansalaisaloite.fi*. Demokratia.fi takođe sadrži linkove koje korisnika povezuju sa sajtovima drugih javnih organa sa informacijama o aktuelnim pitanjima koja se planiraju ili pripremaju. Pored toga, ističe najnovije vijesti iz, na primjer, parlamenta i vlade. Sajt sadrži linkove ka javnim organima koji pružaju usluge građanima.

⁶⁰ Evropska komisija, Digital Public Administration Factsheets – Finland 2020, dostupno na: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Finland_vFINAL.pdf, str. 27

Opendata.fi

Opendata.fi je servis za dijeljenje otvorenih podataka i razvoj interoperabilnosti organizacija javne uprave. Opendata.fi je dostupan svim korisnicima koji žele da koriste otvorene javne informativne resurse. Pravnim licima i građanima je dozvoljeno da pohranjuju otvorene podatke u servis. Servis sadrži metapodatke otvorenih skupova podataka i alata za interoperabilnost, opise i smjernice.⁶¹

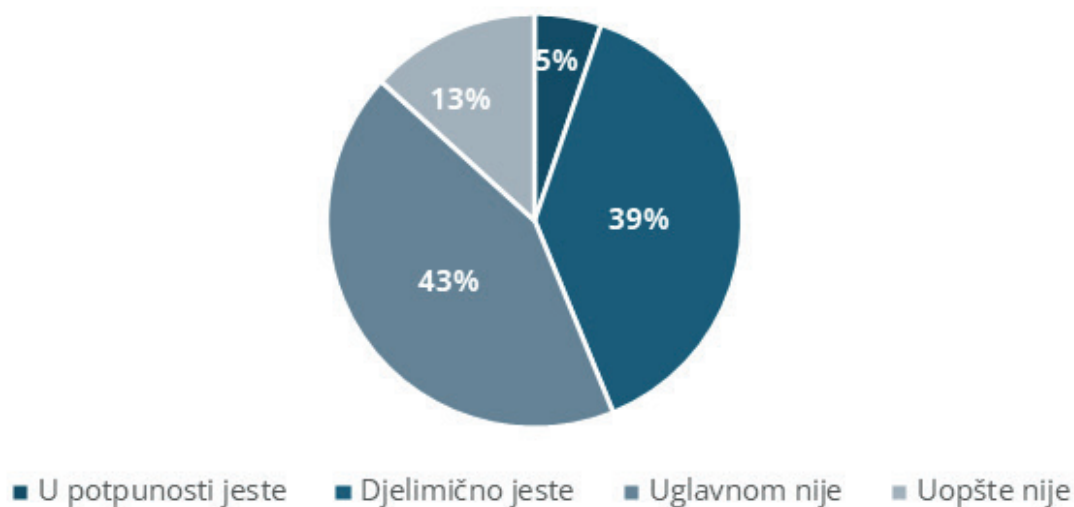
6. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

MASTER tim je sproveo istraživanje javnog mnjenja u odnosu na zadovoljstvo građana pruženim uslugama i radom javne uprave. Istraživanje je bilo podijeljeno u dva segmenta, od čega se prvi dio odnosio na pitanja koja se tiču mišljenja ispitanika o transparentnosti rada organa, funkcionisanju sajtova organa u dijelu koji se odnosi na slobodan pristup informacijama, te zadovoljstvu građana dobijenim odgovorima na podnijete zahtjeve za slobodan pristup informacijama, kao i iskustva sa dužinom trajanja postupaka po podnijetim zahtjevima. Drugi dio istraživanja odnosio se na pitanje upoznatosti građana o evropskim modelima otvorenosti javne uprave, te da li se isti primjenjuju u našem unutrašnjem sistemu, u kom segmentu bi rad javne uprave trebalo mijenjati kako bismo se približili efikasnim sistemima funkcionisanja i rada javne uprave koji se primjenjuju u zemljama člancama Evropske unije, uz davanje konkretnih preporuka na koji način se može poboljšati transparentnost rada organa, i funkcionisanje sajtova u dijelu koji se odnosi na slobodan pristup informacijama.

U nastavku predstavljamo rezultate sprovedenog istraživanja.

⁶¹ Evropska komisija, Digital Public Administration Factsheets – Finland 2020, dostupno na: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Factsheets_Finland_vFINAL.pdf, str. 28

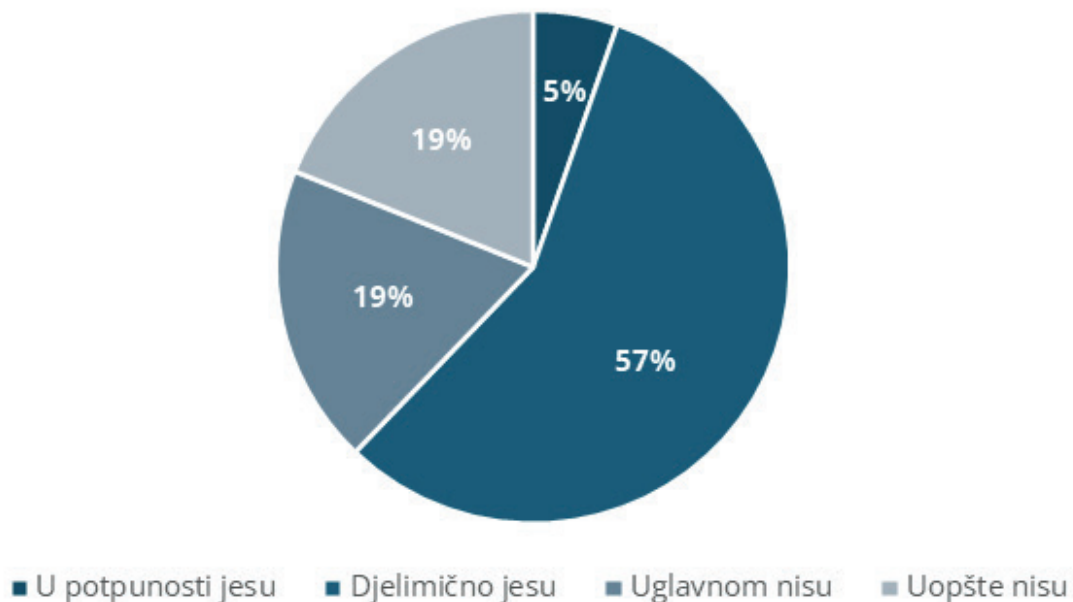
Smatrate li da je javna uprava u Crnoj Gori otvorena i transparentna, kako bi građani i građanke dobili potrebne informacije?



Grafikon 1.

Shodno dobijenim podacima, mišljenja građana i građanki Crne Gore o otvorenosti i transparentnosti javne uprave su raznolika, ali vidimo da preovladava negativno mišljenje. Svega mali procenat građana (5%) smatra da je javna uprava u potpunosti otvorena i transparentna, dok 39% vjeruje da postoji određeni nivo otvorenosti i transparentnosti, ali sa značajnim ograničenjima. Sa druge strane, preko polovine ispitanih uglavnom ili uopšte nije zadovoljna transparentnošću javne uprave u pogledu dobijanja informacija i takvi stavovi ukazuju na ozbiljne probleme u komunikaciji između građana i institucija, gdje građani možda ne dobijaju nikakve relevantne informacije ili im je pristup informacijama u potpunosti uskraćen.

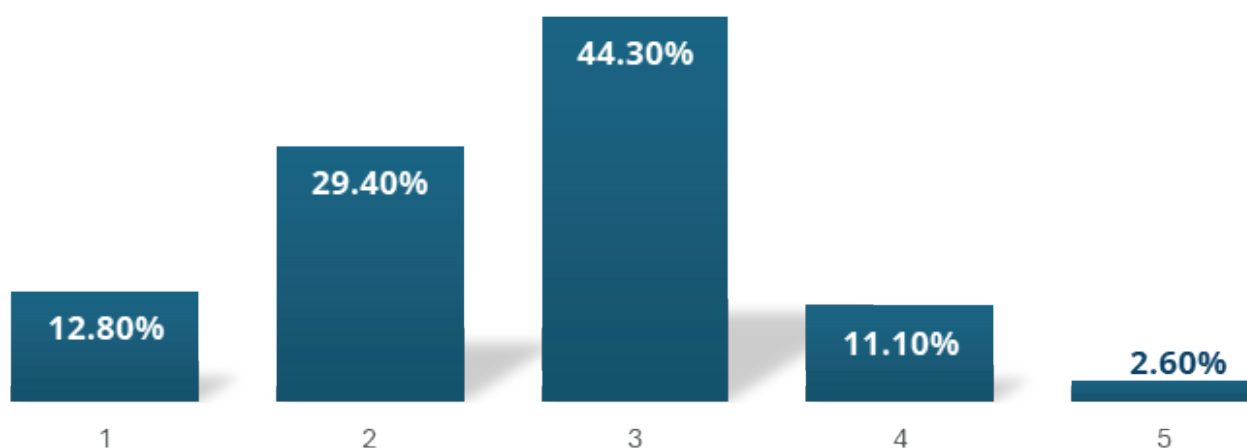
Smatrate li da su elektronski servisi javne uprave razvijeni i lako dostupni građanima i građankama?



Grafikon 2.

U ovom slučaju vidimo da je percepcija građana i građanki Crne Gore o razvoju i dostupnosti elektronskih servisa javne uprave mješovita, sa naglaskom na djelimično zadovoljstvo. Većina građana 57% vjeruje da elektronski servisi postoje i funkcionišu, ali sa određenim nedostacima, dok je za svega 5% ispitanih ovaj servis u potpunosti zadovoljavajući. Sa druge strane, značajan dio građana 38% smatra da elektronski servisi javne uprave nisu dovoljno razvijeni ili dostupni, što upućuje da građani vjerovatno imaju probleme sa pristupom elektronskim servisima, nailaze na tehničke poteškoće, složene interfejsne ili neadekvatnu podršku.

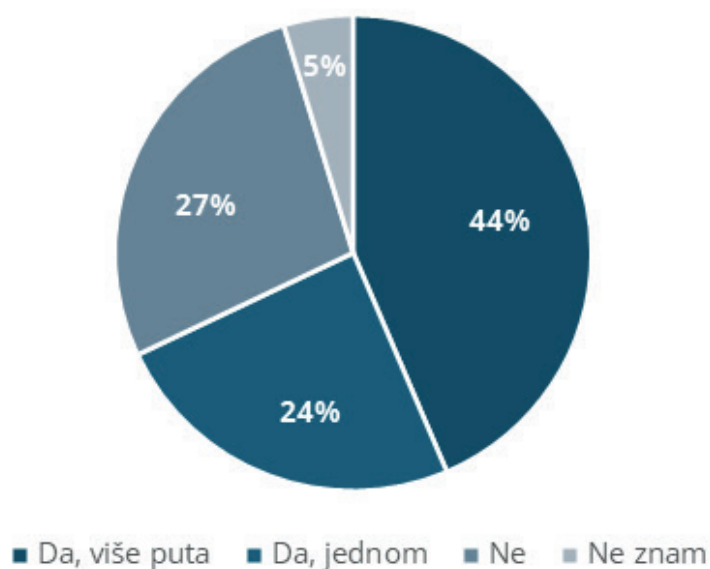
Kako biste ocijenili transparentnost rada javne uprave u Crnoj Gori? (od 1 - veoma loša do 5-odlična)



Grafikon 3.

U ocjenjivanju transparentnosti javne uprave u Crnoj Gori, većina ispitanika dala je srednje ocjene. Najviše, **44.3%** ispitanika, ocijenilo je transparentnost ocjenom 3, što ukazuje na prosječan nivo transparentnosti. Značajan broj, **29.4%** je dao ocjenu 2, što upućuje na ispodprosječnu percepciju transparentnosti. Niska transparentnost ocijenjena je sa 1 od strane **12.8%** ispitanika. Samo **11.10%** ispitanika dalo je ocjenu 4, dok je minimalan broj, **2.6%**, ocijenio transparentnost najvišom ocjenom 5. Ovi rezultati ukazuju na opštu percepciju da javna uprava u Crnoj Gori nije naročito transparentna.

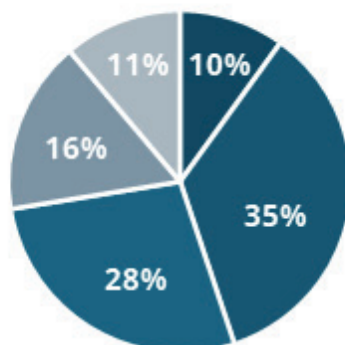
Da li ste u posljednjih godinu dana tražili informaciju ili uputili zahtjev nekom organu državne uprave?



Grafikon 4.

Ovdje vidimo da značajan broj građana Crne Gore često traži informaciju ili ima kontakt sa organima državne uprave. 68% *ispitanih* je jednom ili više puta tražilo informaciju od državnog ograna, dok njih 27% nikada nije uputilo takav zahtjev. Ovo može da upućuje na to da većina građana uvijek zna kome i kako da traži informaciju, ali podaci pokazuju da je situacija značajno bolja u odnosu na prethodne periode kada su sprovedena istraživanja na datu temu.

Kako biste ocjenili vaše iskustvo sa javnom upravom po ovoj osnovi (upućivanje zahtjeva ili traženje informacije)?

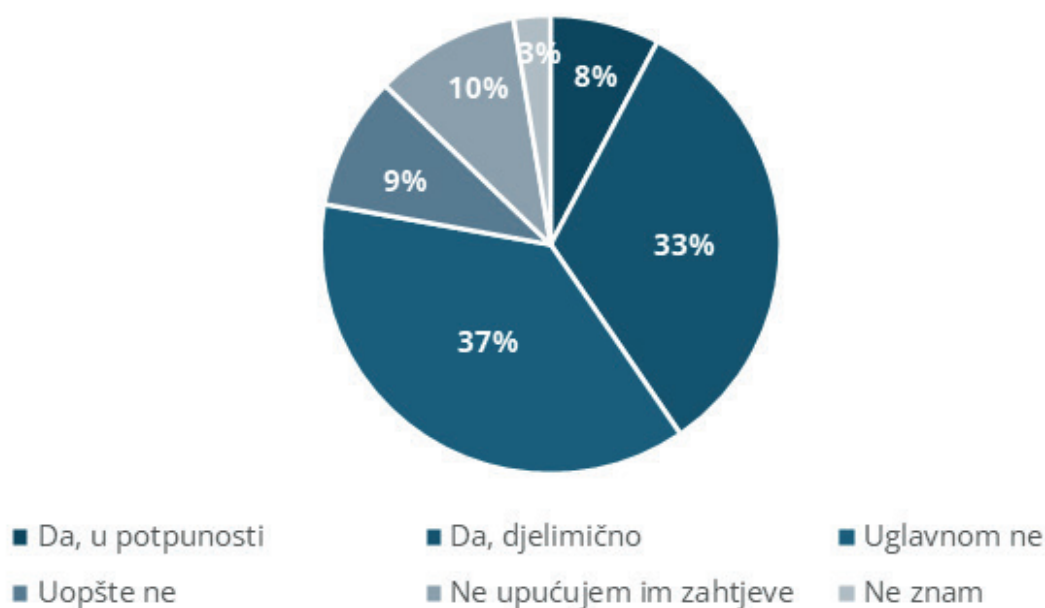


- Imam pozitivna iskustva sa traženjem informacija od organa državne uprave
- Imam djelimično pozitivna iskustva sa traženjem informacija od organa državne uprave
- Imam nemam pozitivna iskustva sa traženjem informacija od organa državne uprave
- Imam loša iskustva sa traženjem informacija od organa državne uprave
- Nisam tražio/la informaciju ili uputio/la zahtjev

Grafikon 5.

Većina građana ima mješovite osjećaje prema svojim iskustvima sa državnom upravom kad je riječ o traženju informacija ili upućivanju zahtjeva. 35% ispitanika izjavilo je da imaju djelimično pozitivna iskustva. Sa druge strane, negativna iskustva su takođe česta, o čemu svjedoči 28% ispitanika koji navode da nemaju pozitivna iskustva, dok 16% izvještava o izričito lošim iskustvima. Manji broj, 11%, nije imao potrebu za traženjem informacija ili upućivanjem zahtjeva, a samo 10% ispitanika smatra svoje iskustvo sa državnom upravom pozitivnim. Ovi podaci ukazuju na raznolikost iskustava građana sa javnom upravom.

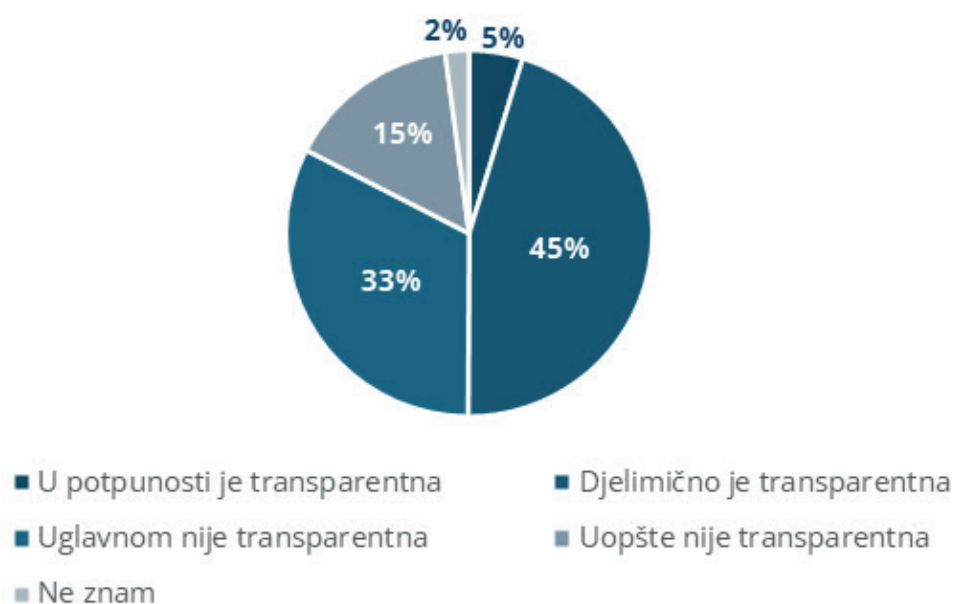
Da li organi uprave odgovaraju blagovremeno na Vaše zahtjeve?



Grafikon 6.

Većina građana smatra da organi uprave ne odgovaraju blagovremeno na njihove zahtjeve. 37% ispitanika je navelo da uglavnom ne dobijaju odgovore na vrijeme, dok je 33% izjavilo da dobijaju odgovore djelimično na vrijeme. Samo 8% je zadovoljno brzinom odgovora, tvrdeći da uvijek dobiju odgovor u potpunosti na vrijeme. Manji broj 10%, nije uputio zahtjeve organima uprave, a 3% nije sigurno kako bi ocijenilo brzinu odgovora. Ovi rezultati pokazuju da postoji značajan prostor za poboljšanje u efikasnosti i brzini odgovora državne uprave na zahtjeve građana.

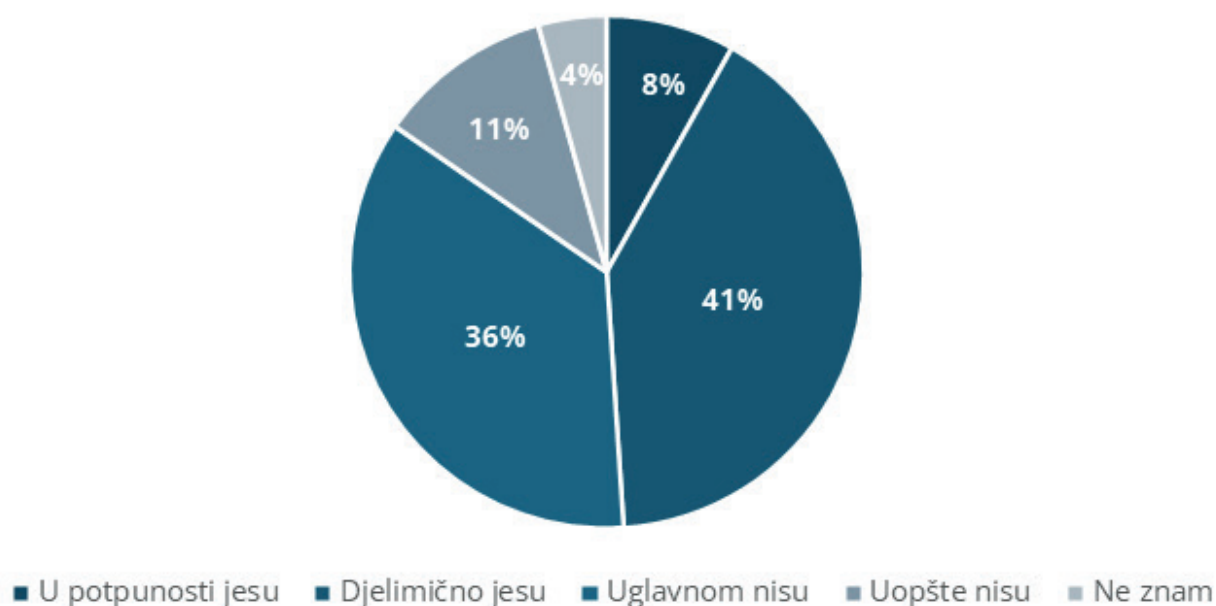
Da li smatrate da je javna uprava u Crnoj Gori transparentna u pogledu pružanja informacija o svojim aktivnostima?



Grafikon 7.

Ispitanici uglavnom smatraju da javna uprava u Crnoj Gori nije dovoljno transparentna u pogledu pružanja informacija o svojim aktivnostima. Većina (45%) vjeruje da je transparentnost samo djelimična, dok 32% misli da javna uprava uglavnom nije transparentna, a 15% ih smatra da uopšte nije transparentna. Samo mali broj - 6%, ocjenjuje da je javna uprava u potpunosti transparentna. Ovaj ukupan stav ukazuje na opštu percepciju nedostatka potpune transparentnosti u radu državne uprave, što svakako može uticati na povjerenje građana u institucije.

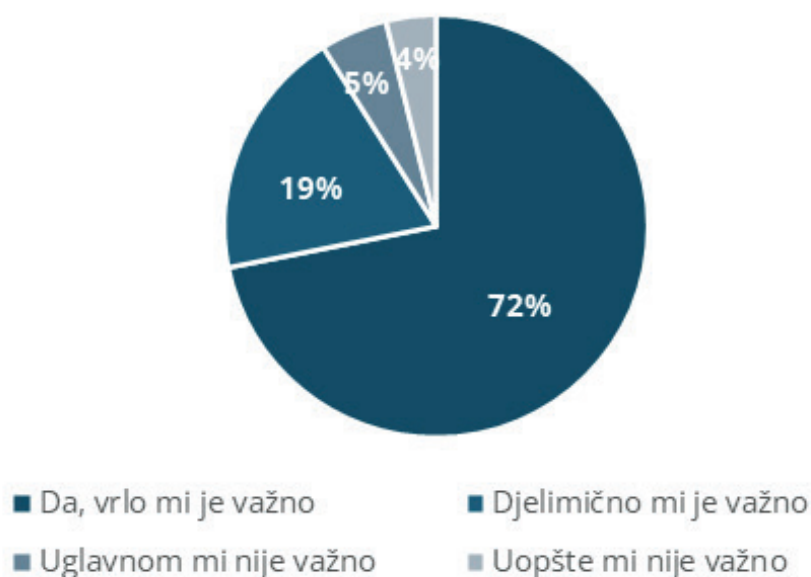
Da li su Vam dostupni dokumenti i informacije u skladu sa nadležnostima rada organa javne uprave?



Grafikon 8.

Većina građana smatra da im dokumenti i informacije nisu u potpunosti dostupni u skladu sa nadležnostima rada organa javne uprave. Oko 41% ispitanika je navelo da im dokumenti i informacije djelimično jesu dostupni, dok 36% smatra da uglavnom nisu dostupni. Dodatnih 11% ispitanika izjavilo je da im uopšte nisu dostupni potrebni dokumenti i informacije. Samo 8% je zadovoljno dostupnošću, tvrdeći da su im dokumenti i informacije u potpunosti dostupni. Ovi podaci sugeriraju da postoji značajna potreba za poboljšanjem pristupa informacijama i dokumentima u crnogorskoj javnoj upravi, što bi moglo doprinijeti većem zadovoljstvu i povjerenju građana.

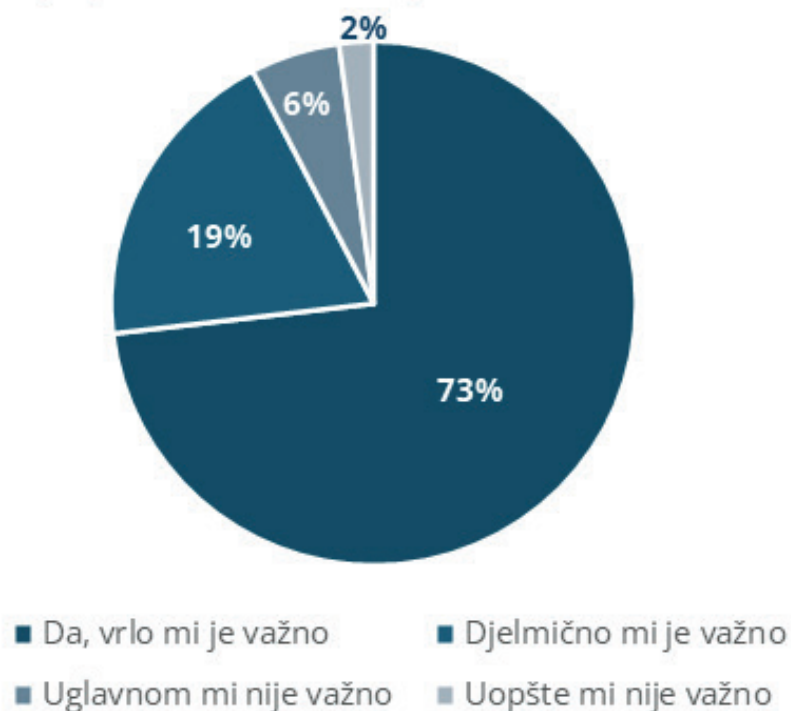
Da li Vam je važno da organi javne uprave redovno izvještavaju javnost o svojim aktivnostima?



Grafikon 9.

Velika većina ispitanika, 72%, smatra veoma važnim da organi javne uprave redovno izveštavaju javnost o svojim aktivnostima. Manji dio (19%) vidi to kao djelimično važno, dok je značajno manje ispitanika koji smatraju da im to uopšte nije važno ili uglavnom nije važno. Ovi podaci jasno pokazuju da građani cijene transparentnost i redovno izvještavanje od strane javnih organa, što može doprinijeti većem povjerenju u institucije i boljem razumijevanju njihovih aktivnosti.

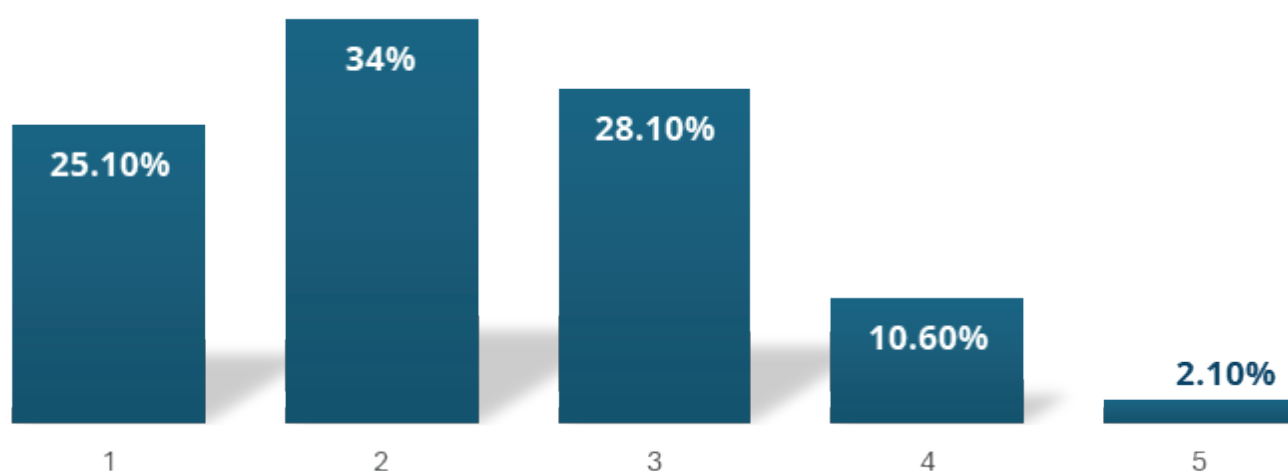
Da li Vam je važno da organi javne uprave redovno izvještavaju javnost o trošenju budžetskih sredstava?



Grafikon 10.

Većina građana, čak 73%, ističe da im je izuzetno važno da organi javne uprave redovno izvještavaju o trošenju budžetskih sredstava. Oko 19% njih smatra da je to djelimično važno, svega mali broj ispitanika (8%) stava je da to nije bitno ili im je uglavnom nevažno. Ovi rezultati naglašavaju snažnu potrebu za transparentnošću u upravljanju javnim sredstvima, što je ključno za izgradnju povjerenja između građana i vlade.

Kako biste ocijenili dostupnost informacija o trošenju javnih sredstava u Crnoj Gori?
(1-nedostupne do 5 - potpuno dostupne)



Grafikon 11.

Ocjenjujući dostupnost informacija o trošenju javnih sredstava u Crnoj Gori, građani su dali prilično niske ocjene. Većina smatra da informacije nisu dovoljno dostupne, sa najvećim procentom koji daje ocjenu 2, indicirajući ispodprosječnu dostupnost. Sličan je i procent ljudi koji daje ocjenu 1, dodatno potvrđujući percepciju loše dostupnosti informacija. Ocjena 3, što bi ukazivalo na neutralnu dostupnost, takođe je dobila visok procenat, ali znatno manje ispitanika smatra da su informacije relativno ili potpuno dostupne, što se vidi po nižim procentima za ocjene 4 i 5. Ovo svakako ukazuje na opštu potrebu za poboljšanjem transparentnosti u upravljanju javnim sredstvima.

Da li ste nekada naišli na poteškoće prilikom traženja informacija od organa javne uprave?



Grafikon 12.

Građani često nailaze na poteškoće prilikom traženja informacija od organa javne uprave. Većina, odnosno 43%, povremeno doživljava izazove u pronalaženju potrebnih informacija. Značajan broj, 32%, odgovorilo je da često imaju poteškoće, dok manji procenat- 10%, skoro da ne nailazi na probleme. Samo 7% ispitanika navodi da uopšte nema poteškoće. Ovi rezultati ukazuju na postojanje određenih prepreka u procesu dobijanja informacija, što može otežati efikasnu interakciju građana sa javnim sektorom.

Ukoliko imate određenih poteškoća u smislu pronalaženja informacija ili dokumenata- molimo Vas navedite primjer:

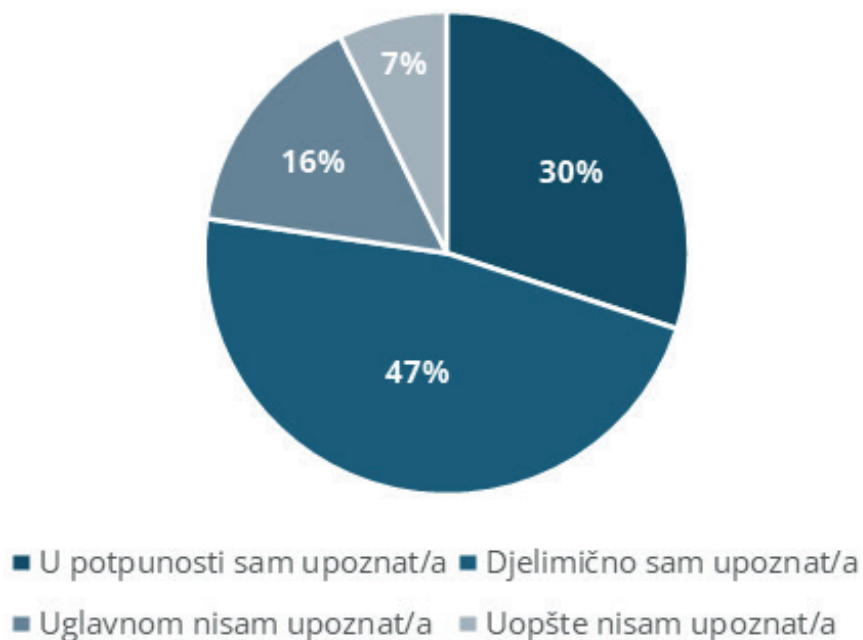
1. Meni kao novinaru se na upite uopšte ne odgovara ili su ti odgovori prava rijetkost
2. Formulari koje treba popuniti za neki zahtjev se nalaze na sajtu organa ali ih je vrlo, vrlo teško naći, što me onda osporava u proceduri i čini zavisnom od službenika, kojeg jedva dobijem na telefon, da mi pošalje link do tog formulara.
3. Prekršajni sud iz Budve krije nepravilnosti u slučajevima porodičnog nasilja slučajeve.
4. Na osnovu Zakona, tažila sam od ministarstva javne uprave pristup određenim

informacijama. Od njih sam dobila obavještenje da nijesu nadležni za te informacije i da su moj zahtjev uputili upravi za ljudske resurse, organu nadležnom za tražene informacije. Od ULjR nijesam dobila odgovor nikakav ni odgovor ni informaciju. Od njih sam uskladi sa zakonom takođe tražila neke druge afirmacije, ni na taj zahtjev nijesam dobila odgovor. Nakon isteklog oka za oba zahtjeva žalila sam se agenciji za ćutanje uprave. Od njih sad očekujem da kao drugostepeni organ ispoštuju moje zakonsko pravo.

5. Određena Ministarstva ne odgovaraju na podnešene SPI zahtjeve u zakonski određenom roku, tako da za mnoge procedure je potrebno sprovesti dalju proceduru. To onemogućava blagovremeno dobijanje potrebne informacije, tako da u slučajevima ćutanja administracije proces dobijanja informacija ili dokumenata traje više mjeseci.
6. Tražena su rješenja o raspoređivanju službenika i lista dodataka na zaradu, po osnovu Vladinih uredbi
7. Svaki pokušaj dobijanja informacija od strane osoba koje kucaju po tastaturi sa 2 prsta završi se isto.
8. Nostrifikacija diplome je proces tokom kojeg student nema apsolutno nikakvu povratnu informaciju.
9. Katastar ne funkcioniše mjesecima, papiri u upravama za nepokretnosti (kako god se sada zvalo nakon preimenovanja) ne mogu da se dobiju, jer "nema pečata"
10. Presedan JU, koja u vremenu od podnošenja zahtjeva do izdavanja istog proglašava predmet tajnim.
11. Jednom prilikom sam poslala upit lokalnoj javnoj upravi za dobijanje dozvole za parkiranje za osobe sa invaliditetom. Nikakvu povratnu informaciju nijesam dobila. Morala sam lično otići na šalter da se informišem. Totalno gubljenje vremena.
12. Uglavnom je kašnjenje sa odgovorom ili prebacivanje nadležnosti na druge resore
13. Nepreglednost zvaničnih sajtova
14. Uglavnom kad tražim neku informaciju dobijem djelimično tačne i nepotpune, ili sa velikim zakašnjenjem.
15. Ukoliko mi je potrebna neka vrsta potvrde, većina njih nije definisana tačna lokacija i kada upitaš za smjernice većina njih ne znaju ni da objasne.
16. Ignorisanje Agencije za zaštitu ličnih podataka i to mjesecima.
17. Netransparentni i nedostupni podaci sa web sajtova, često pravljenje novih, nedostupnost arhivskih sadržaja (npr. starih finansijskih izvještaja i sl.)
18. Mnoge informacije bitne za građane nisu objavljene na sajt , mislim da su nedovoljno razvijeni programi i oni koji rade na njima.

19. Ćutanje administracije, nedovoljno elektronski dostupnih dokumenata, neodgovaranje na novinarska pitanja, odgovori koji nijesu traženi...
20. Bivše ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma-dokumenta o aktivnostima (preventivnim) vezanih za postupanje u očuvanju korita rijeke Morače
21. Najčešće dati linkovi sa traženim informacijama ne rade.
22. Poteškoća svakako ima,obično završim uz pomoć prijatelja.
23. Informacije prvo tražim na web stranicama, mogli bi redovno da ažuriraju podatke oni koji imaju stranice.
24. Primjeri su zahtjev prema Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstva finansija Crne Gore.
25. Službenik često ne zna da mi da pravu informaciju i uputi me na kolegu.
26. Trazim odgovor od nadležne institucije, nakon što ne odgovaraju u zakonskom roku - pišem mail Ministru o kršenju rokova i ćutanju administracije i tek tada dobijam neki loši odgovor.
27. Traženje obrazaca na sajtu Ministarstva pravde npr.
28. Već skoro godinu dana čekam na listi za polaganje stručnog ispita i broj za informacije je isključen.
29. Zahtjev za SPI, nikada nije odgovoreno, kao i dokumenta po drugom osnovu koja sam čekala mjesecima.

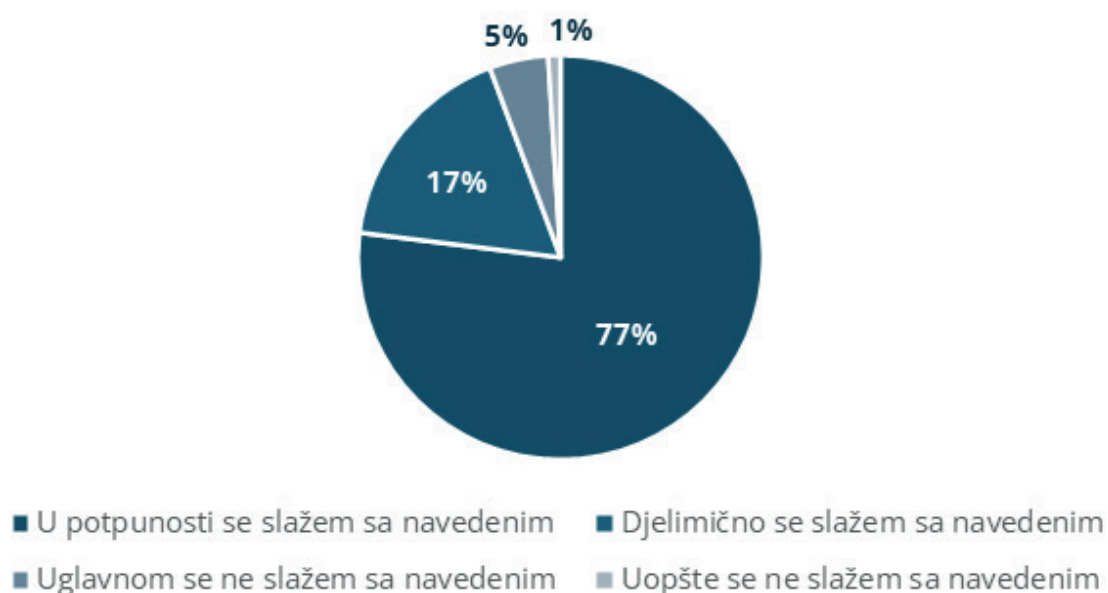
Da li ste upoznati sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama?



Grafikon 13.

Većina građana, odnosno 47%, izjavila je da je djelimično upoznata sa ovim zakonom, dok 30% ispitanika kaže da su u potpunosti upoznati. Samo 16% uglavnom nije upućeno u zakon, a vrlo mali procenat, 7%, uopšte nije upoznat sa svim odredbama. Ovi rezultati ukazuju da je došlo do poboljšanja kada je u pitanju upoznatost građana sa odredbama ZoSPI, ali da su potrebne dodatne mjere kako bi se obezbjedio veći procenat građana koji su u potpunosti upoznati sa odredbama zakona, sa ciljem potpune realizacije prava građana na slobodan pristup informacijama.

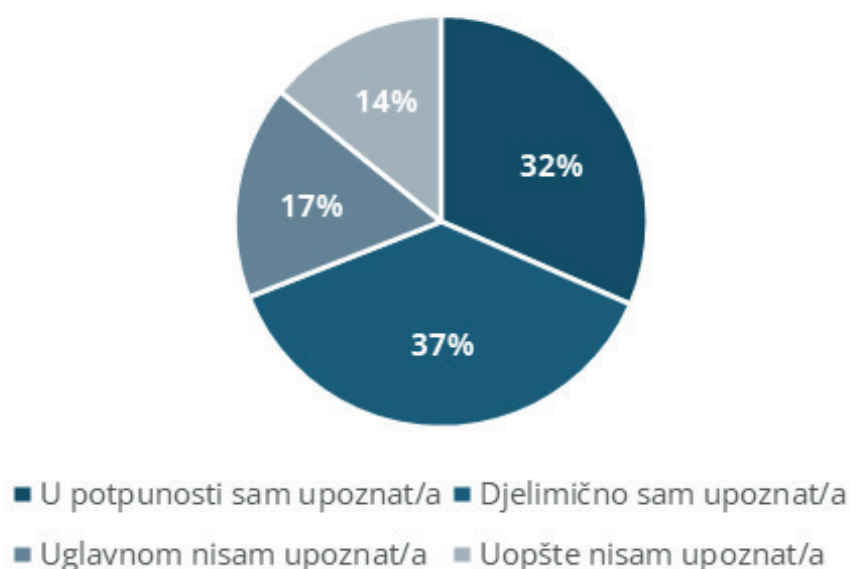
U kojoj mjeri se slažete sa navedenim -"Građanima i građankama se mora dati pravo na uvid rad državnih institucija i uprave"?



Grafikon 14.

Velika većina građana, sa 77%, potpuno podržava ideju da se građanima omogući pravo na uvid u rad državnih institucija i uprave, što ukazuje na snažnu potrebu za transparentnošću u javnom sektoru. Značajan dio (17%), izrazio je djelimičnu saglasnost sa ovom tvrdnjom, dok je vrlo mali procenat, samo 1%, izrazio potpuno neslaganje. Ovi podaci jasno pokazuju da postoji široko prihvaćena potreba za većom transparentnošću državnih organa, što je ključno za izgradnju povjerenja građana u institucije.

Da li ste upoznati sa načinom i procedurom podnošenja zahtjeva prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama?



Grafikon 15.

Većina građana je djelimično upoznata sa načinom i procedurom podnošenja zahtjeva prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Oko 37% ispitanika navodi da su djelimično upoznati s tim postupcima, dok je 32% u potpunosti upoznato. Samo 14% ispitanika uopšte nije upoznato sa procedurama, a 17% uglavnom nije upoznato. Ovi podaci ukazuju da je došlo do poboljšanja kada je u pitanju informisanost građana sa načinima i procedurama za podnošenje zahtjeva. Međutim, i dalje postoji prostor da se postojeće stanje unaprijedi.

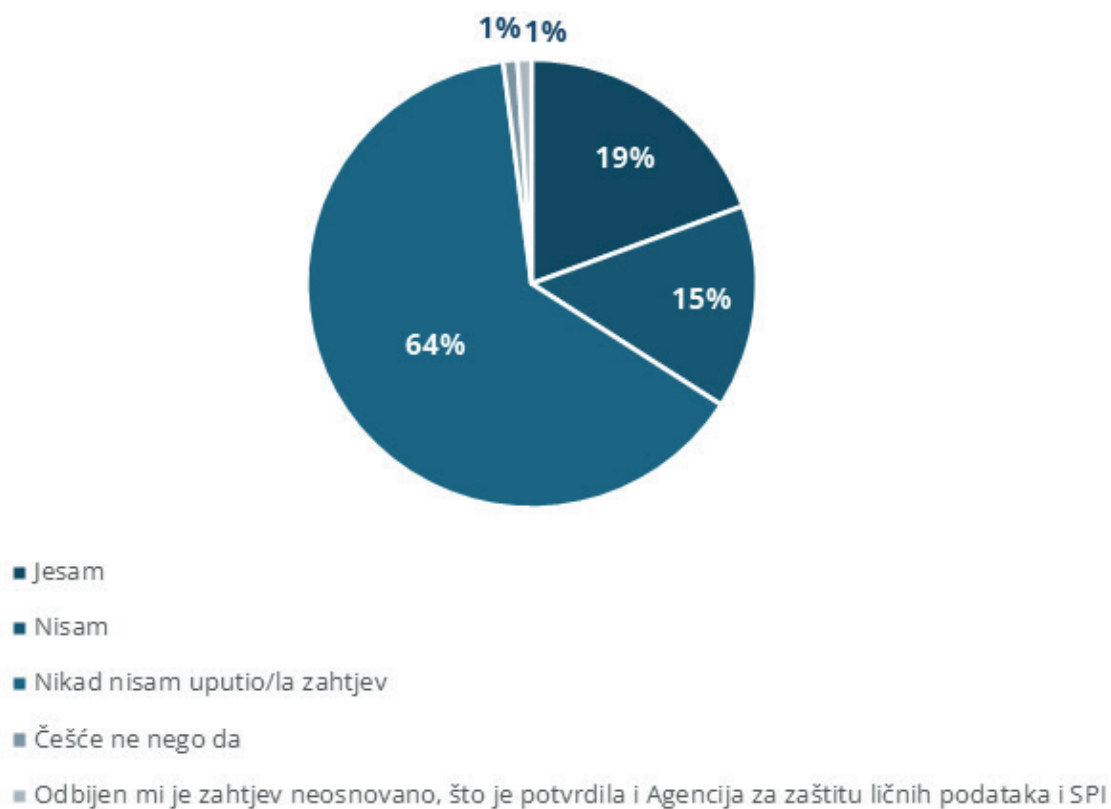
Da li ste nekada tražili od organa vlasti pristup informacijama od javnog značaja shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama ?



Grafikon 16.

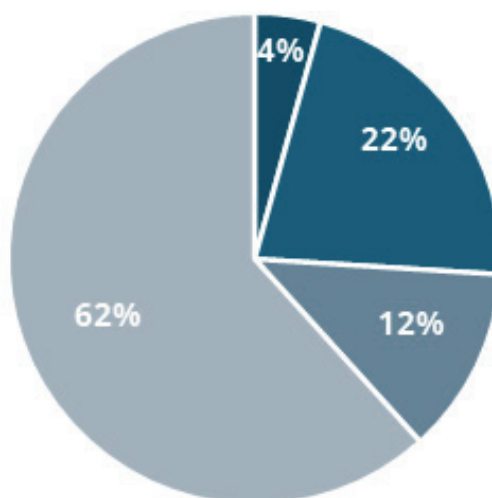
Većina građana nije koristila svoje pravo na pristup informacijama shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, sa 67% ispitanika koji navode da nikada nisu tražili pristup informacijama od javnog značaja po ovom zakonu. Međutim, značajan dio - 18%, je koristio ovaj zakon više puta, dok je 15% to učinilo jednom. Ovi podaci sugerišu da, iako postoji grupa građana koja aktivno koristi svoja prava na pristup informacijama, većina još nije angažovana u ovom procesu, što može biti rezultat nedovoljne informisanosti ili percepcije o složenosti procedure.

Da li ste dobili odgovor na zahtjev?

*Grafikon 17.*

Većina građana koji su uputili zahtjev organima javne uprave dobila je odgovor, pri čemu 64% ispitanika nikada nije uputilo zahtjev. Veći je procenat građana koji su dobili odgovor na zahtjev, i to njih 19% dok 15% građana navodi da nije nikada dobilo odgovor na zahtjev, dok mali procenat izvještava da češće ne dobija odgovor nego što ga dobije. Ovi podaci ukazuju na to da, iako postoji relativno visoka efikasnost u odgovaranju na zahtjeve, još uvijek postoji prostor za poboljšanje kako bi se osiguralo da svi zahtjevi budu adekvatno i pravovremeno realizovani.

Da li je organ državne uprave odgovorio zadovoljavajuće u skladu sa Vašim zahtjevom?



■ Da, jeste u potpunosti ■ Jeste djelimično ■ Ne ■ Nikad nisam uputio/la zahtjev za SPI

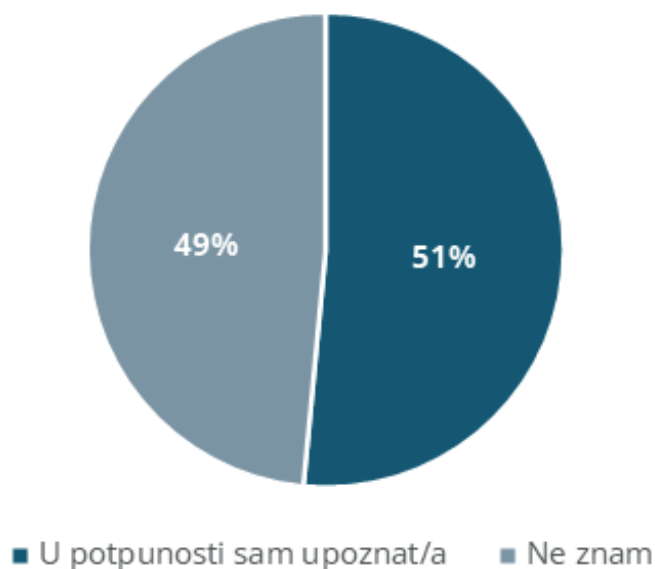
Grafikon 18.

Većina građana nikada nije uputila zahtjev za SPI i to njih 62%, dok je 22% ispitanika zjavilo da su djelimično zadovoljni odgovorima. Ukupno 12% građana nije zadovoljno odgovorom, dok je samo 4% u potpunosti zadovoljno. Navedeno ukazuje da odgovori organa državne uprave nisu na zadovoljavajućem nivou i da treba dodatno uticati putem obuka i edukativnih radionica na iste, kako bi u potpunosti odgovorili potrebama građana, u skladu sa ZoSPI.

Ukoliko nije udovoljeno zahtjevu, navesti razlog zbog kojeg je javni organ odbio da postupi po zahtjevu za slobodan pristup informacijama.

1. Nisu poznavali zakon ili nadležnost
2. Neosnovano se pozvao na centralnu kadrovsku evidenciju
3. Neažurnost, ćutanje uprave (negativno), guranje određenih predmeta „pod tepih“
4. Nije bilo nikakvog odgovora
5. Rečeno mi je da oni to „ne daju“ i „ne smiju da daju“
6. Ne znam razlog, jer na žalbu nije odgovoreno
7. Tvrdili su da ne posjeduju traženu informaciju
8. Odgovor je bio da su to povjerljive informacije koje ne mogu da dijele, iako je u Zakonu drugačije napisano.
9. Pravna akrobacija.
10. Sudije prekršajnog suda falsifikovale ročište
11. Nestručnost rukovodioca i kršenje zakona
12. Paušalan odgovor, formalne sadržine sa eskiviranjem precizno traženog podatka
13. Nije bilo odgovora od organa, niti je donijeto rješenje sa obrazloženjem iz kog razloga se odbija pristup informaciji.
14. U prvom slučaju pozivao se na centralnu kadrovsku evidenciju neosnovano (što je i potvrdilo rješenje Agencije za SPI), a u drugom dobijam pogrešne informacije ili ne dobijem na adekvatan način kojim im mogu pristupiti, pa planiram žalbu Agenciji opet

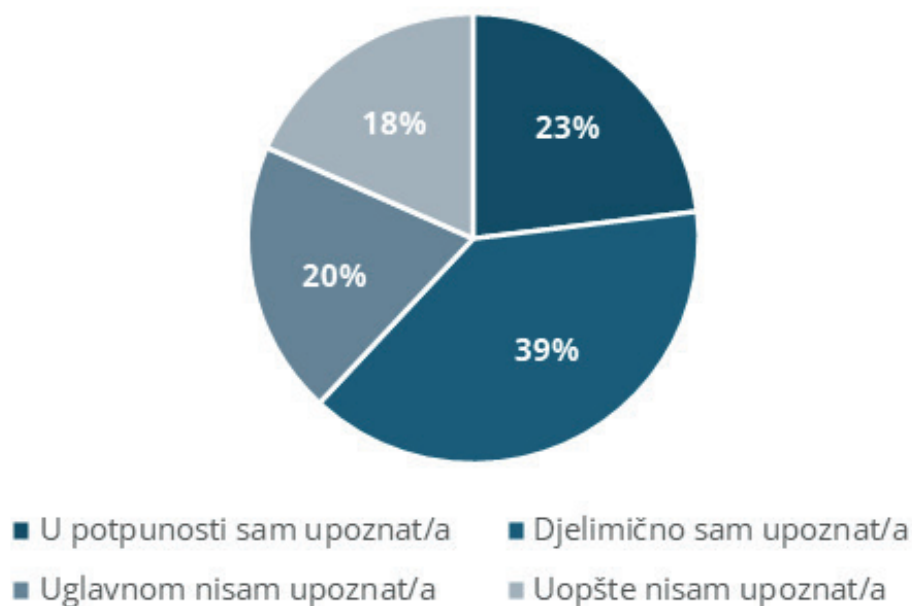
Da li znate u kom roku je organ vlasti dužan da riješi po Vašem zahtjevu?



Grafikon 19.

Ispitanici su podijeljeni gotovo na pola u pogledu toga da li znaju u kom roku je organ vlasti dužan da riješi po njihovom zahtjevu. Malo više od polovine, 51%, je upoznato sa rokovima u kojima organi vlasti trebaju da odgovore na zahtjeve, dok 49% ispitanika nije upoznato sa tim rokovima. Ovi podaci ukazuju na potrebu za većim informisanjem građana o pravima i procedurama koje se tiču rokova za odgovor na zahtjeve, što bi moglo pomoći u efikasnijem korištenju prava na pristup informacijama i uticati na poboljšanje rada državnih organa, obavezujući ih da postupaju u skladu sa ZoSPI.

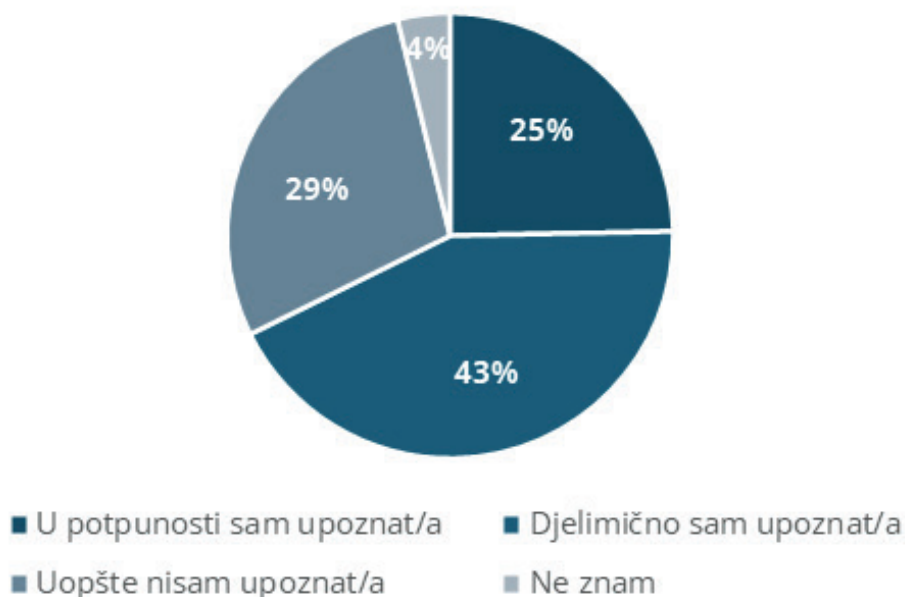
Da li znate koje mehanizme zaštite imate na raspolaganju za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama?



Grafikon 20.

Većina građana je upoznata sa mehanizmima zaštite koji su im na raspolaganju za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. 39% ispitanika izjavilo je da su djelimično upoznati, dok je 23 % njih u potpunosti upoznato. 18% građana nije uopšte upoznato. Ovi rezultati ističu važnost jačanja informisanosti građana o pravnim mehanizmima koje mogu koristiti da zaštite svoje pravo na pristup informacijama, što je ključno za promociju transparentnosti i odgovornosti u upravljanju.

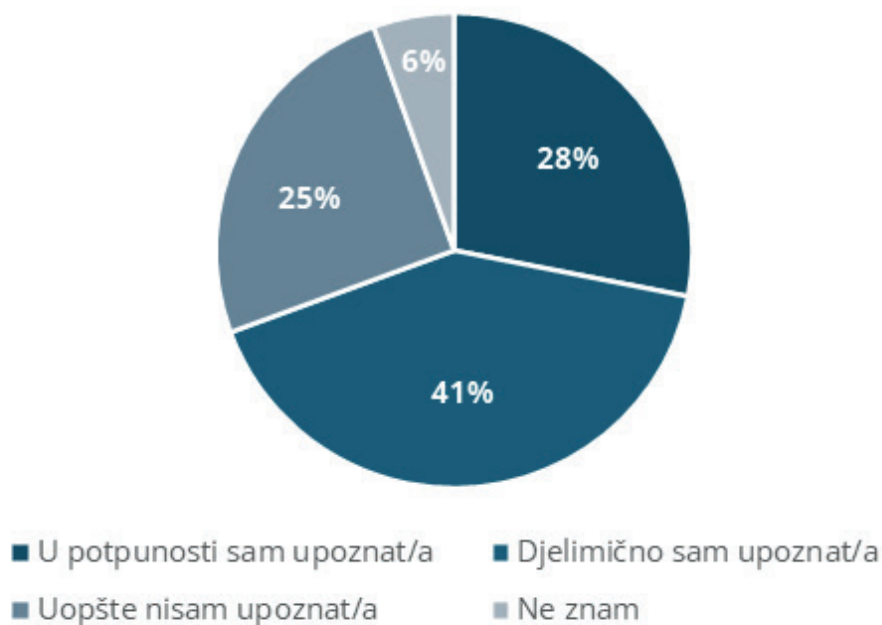
Da li znate u kojim slučajevima je organ vlasti ovlašćen da zahtjev za slobodan pristup informacijama odbije?



Grafikon 21.

Većina građana je dobro upoznata sa okolnostima u kojima organ vlasti može odbiti zahtjev za slobodan pristup informacijama. Najveći dio - 43%, je djelimično upoznat, dok 25% ispitanika izjavljuje da je u potpunosti upoznato. Ipak, 29% ispitanika uopšte nije upoznato, što ukazuje da je potrebno dodatno raditi na edukaciji građana kako bi znali u kojim situacijama organ vlasti može odbiti njihov zahtjev za pristup informaciji.

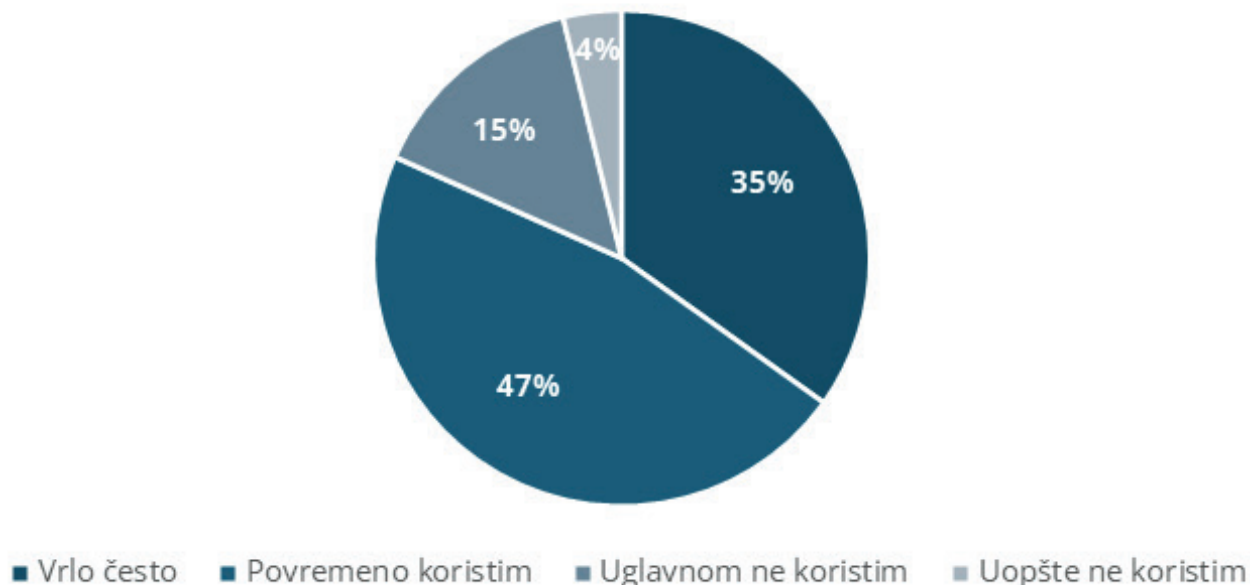
Da li znate u kojim slučajevima je organ vlasti ovlašćen da ograniči pristup slobodnim informacijama?



Grafikon 22.

Većina građana je dobro upoznata sa pravnim okvirom koji omogućava organima vlasti da ograniče pristup slobodnim informacijama. 41% ispitanika izjavilo je da su djelimično upoznati, dok 28% njih navodi da su u potpunosti upoznati. 25% uopšte nije upoznato, a veoma mali broj, 6%, u potpunosti nije upoznato okolnostima koje dozvoljavaju ograničenja. Ovi rezultati pokazuju da i dalje postoji značajna potreba za edukacijom građana o specifičnim uslovima i pravnim ograničenjima pristupa informacijama, što bi doprinijelo boljem razumijevanju i primjeni zakona o slobodnom pristupu informacijama.

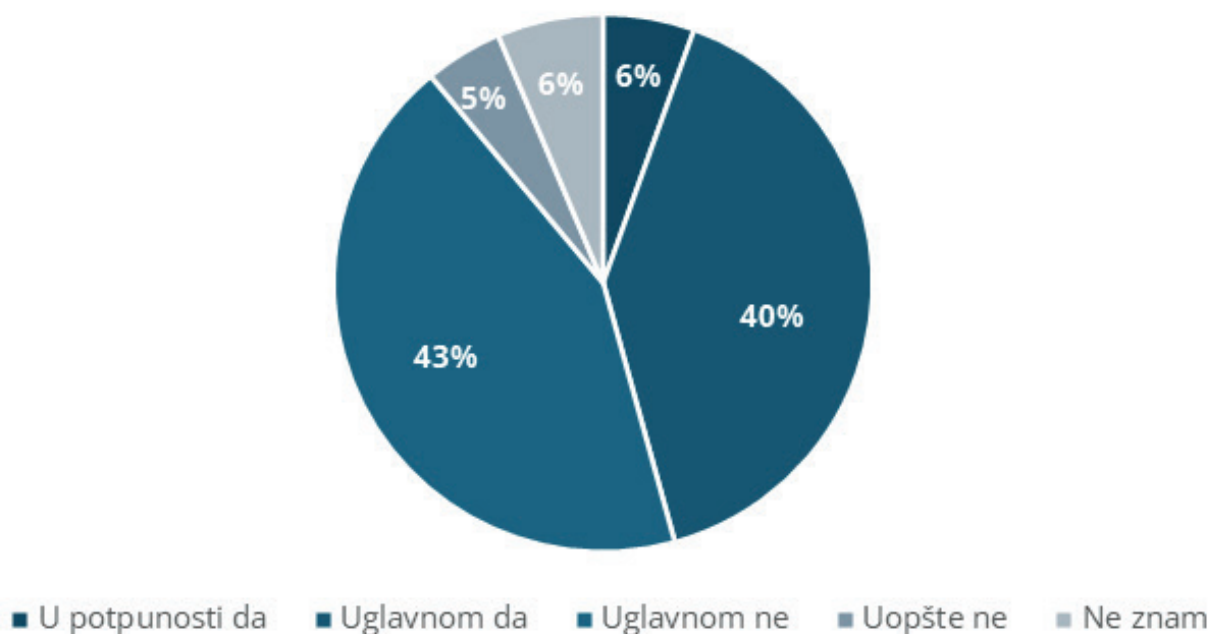
Koliko često koristite zvanične internet stranice ili portale organa javne uprave kako biste dobili informacije o njihovom radu?



Grafikon 23.

Većina građana često koristi zvanične internet stranice ili portale organa javne uprave za dobijanje informacija o njihovom radu. Oko 47% ispitanika navodi da povremeno koristi ove resurse, dok 35% kaže da ih vrlo često koristi. Samo 15% uopšte ne koristi ovakve stranice ili portale, a veoma mali broj - 4%, uopšte ne koristi. Ovi podaci ukazuju na to da građani imaju potrebu da se redovno informišu o informacijama od javnog značaja, te da su aužurni u praćenju rada sajtova organa vlasti. Ipak, potrebna je dodatna promocija sa ciljem upućivanja što većeg broja građana u mogućnost dostupnosti informacija rada organa vlasti na njihovim internet stranicama, a što može doprinjeti i rasterećenju organa za odgovore na pojedine zahtjeve građana.

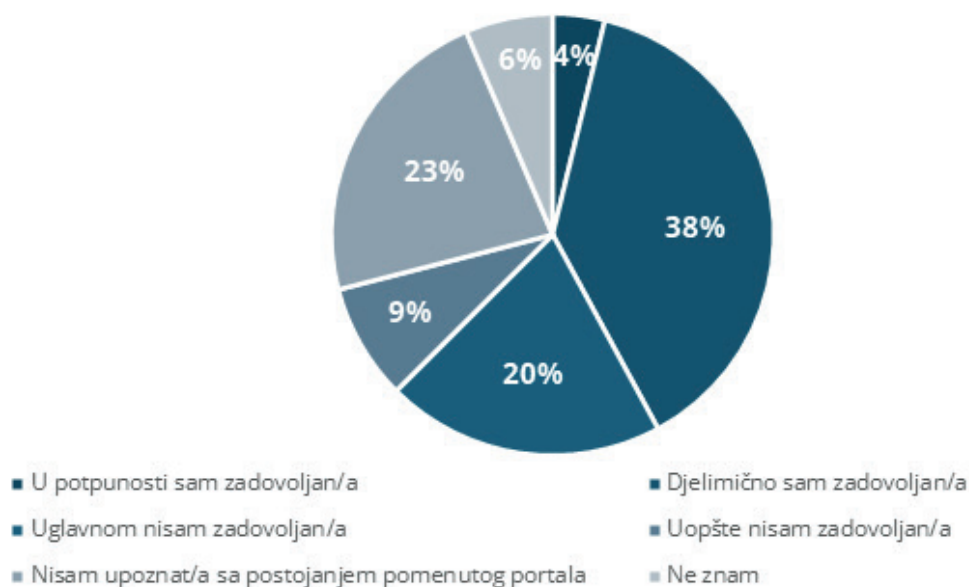
Da li su internet stranice organa državne uprave transparentne i sadrže sve potrebne informacije?



Grafikon 24.

Percepcija građana o transparentnosti i dostupnosti informacija na internet stranicama organa državne uprave je podeljena. Većina, 43%, smatra da internet stranice uglavnom ne sadrže sve potrebne informacije, dok 40% ispitanika smatra da stranice uglavnom sadrže potrebne informacije. Mali broj - 6%, vjeruje da stranice u potpunosti sadrže sve potrebne informacije, dok još manji procenat, 5%, smatra suprotno. Još 6% ispitanika nije sigurno da li stranice pružaju sve potrebne informacije. Ovi podaci sugerišu potrebu za poboljšanjem transparentnosti i dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama kako bi se bolje zadovoljile potrebe građana za informacijama.

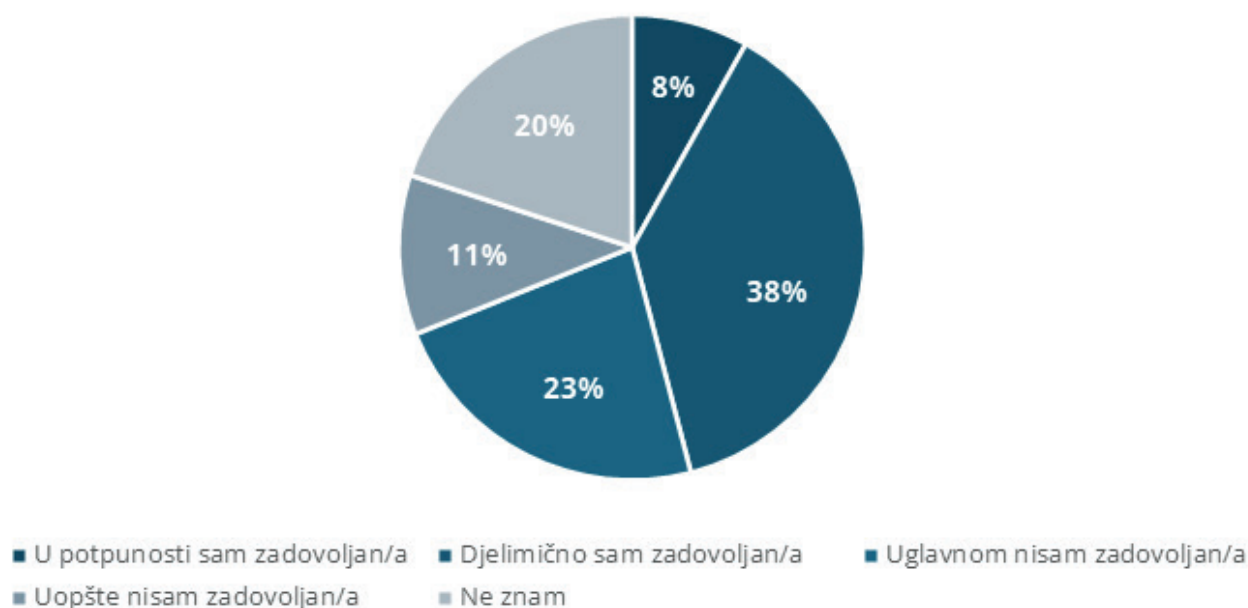
Da li ste zadovoljni portalom www.data.gov.me, u smislu dostupnosti informacija i podataka?



Grafikon 25.

Zadovoljstvo građana portalom www.data.gov.me, u smislu dostupnosti informacija i podataka, je različito. Najveći broj ispitanika, 38%, je djelimično zadovoljan dostupnošću informacija na ovom portalu. Dodatnih 20% ispitanika uglavnom nije zadovoljno, dok 9% uopšte nije zadovoljno. Mala grupa, 6%, je potpuno zadovoljna sa dostupnošću informacija. Najinteresantniji podatak je da čak 23% ispitanika nije upoznato sa postojanjem ovog portala. Ovi podaci ukazuju na to da je potrebno raditi na većoj promociji portala kako bi se građanima olakšao pristup informacijama, i na taj način rasteretio rad organa.

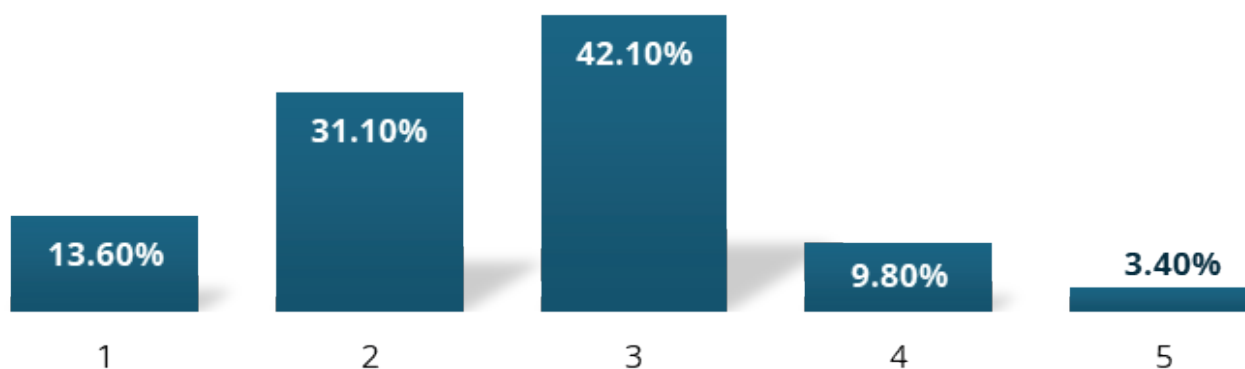
Da li zadovoljni radom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama?



Grafikon 26.

Stavovi građana o zadovoljstvu radom Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama su podjeljeni. Najveći procenat, 38%, ispitanika je djelimičnozadovoljan radom Agencije. Oko 23% ispitanika uglavnom nije zadovoljno, dok 11% nije zadovoljno uopšte. Mali broj, 8%, je potpuno zadovoljan. Takođe, 20% ispitanika nije upoznato dovoljno s radom Agencije da bi formiralo mišljenje. Ovi podaci ukazuju na to da postoji značajan prostor za poboljšanje u efikasnosti i transparentnosti Agencije kako bi se povećalo opšte zadovoljstvo njenim radom.

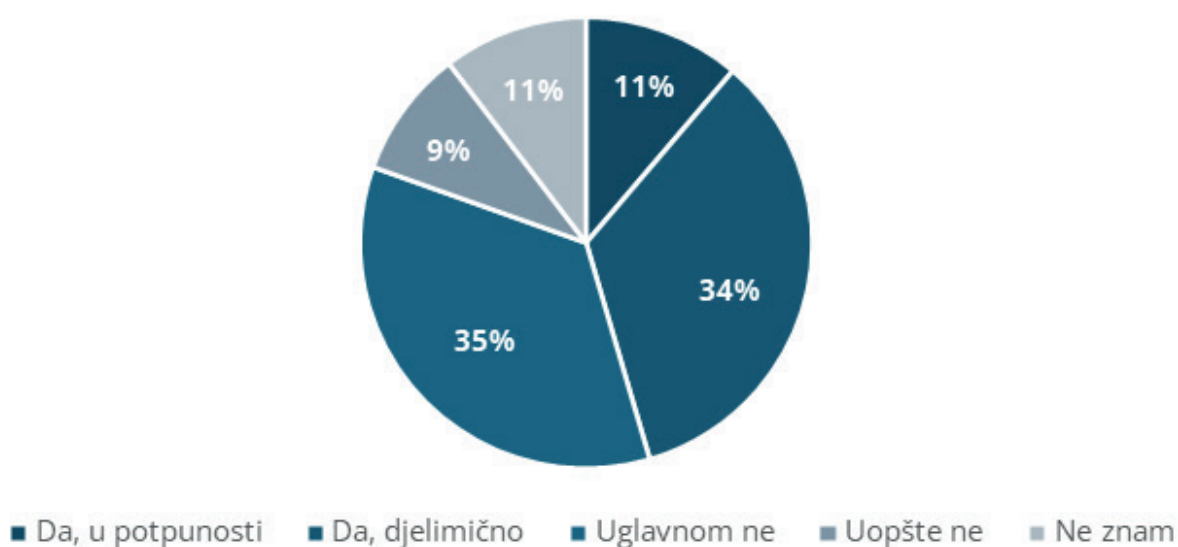
**Kako biste ocijenili ukupnu transparentnost i otvorenost organa javne uprave u pogledu pristupa informacijama?
(od 1 - vrlo loše do 5 - odlično)**



Grafikon 27.

Ocjena transparentnosti i otvorenosti organa javne uprave u pogledu pristupa informacijama od strane građana pokazuje da većina smatra da postoji prostor za poboljšanje. Najveći broj građana ocjenjuje transparentnost srednjom ocjenom, što ukazuje na prosječnu percepciju otvorenosti. Niske ocjene koje pokazuju nezadovoljstvo transparentnošću takođe čine značajan dio, dok je mali procenat dodijelio visoke ocjene, što ukazuje na to da neki građani smatraju da organi javne uprave dobro pristupaju transparentnosti. Ovo ukazuje na potrebu za daljim radom na poboljšanju transparentnosti kako bi se povećalo zadovoljstvo građana i njihovo povjerenje u institucije.

Da li Vlada Crne Gore/ Ministarstvo javne uprave radi na unapredjenju i promovisanju transparentne javne uprave?



Grafikon 28.

Percepcija građana o naporima Vlade Crne Gore i Ministarstva javne uprave u unapređenju i promovisanju transparentnosti javne uprave je podijeljena. Većina ispitanika, 35%, uglavnom nije zadovoljna. 34% građana smatra da se djelimično radi na unapređenju transparentnosti, dok 11% vjeruje da vlada radi u potpunosti na ovim poboljšanjima. Sa druge strane, 11% nema mišljenje o ratoj temi, a 9% vjeruje da uopšte ne postoje napori u tom pravcu.

Ovi podaci ukazuju na to da ipak preovlađuje negativno stanovište građana u odnosu na napore Vlade Crne Gore i Ministarstva javne uprave u unapređenju i promovisanju transparentnosti javne uprave, te je potrebno usmjeriti dodatnu pažnju na ovu oblast.

Preporuke građana

Na koji način se može poboljšati transparentnost rada organa državne uprave, u cilju našeg bržeg pristupanja EU?

1. Poboljšati rad sajtova organa javne uprave, uspostaviti dodatni nadzor nad provjerom obrađenih zahjeteva, pooštriti kazne za organe koji ne postupaju u skladu sa zakonom i ne odgovaraju blagovremeno na upućene zahtjeve i upite
2. Digitalizacija i adekvatan kadar za adekvatno radno mjesto
3. Program MANS mi je puno pomogao da dobijem željene informacije, nastaviti sa ovim servisom i možda ga nadograditi. Građani samostalno gotovo da nemaju šanse da dobiju informacije, a uz to su označeni kao neprijatelji kod onih od kojih traže informacije
4. Davanjem cjelovitih informacija građanima (npr. kažu vam da imate pravo na neku novčanu pomoć, ali ne i za popuste u javnom prevozu, na telefonski broj....)
5. Redovno ažuriranje i postavljanje podataka
6. Uvesti ličnu odgovornost službenika u postupku
7. Da svaki organ radi svoj posao u skladu sa zakonom i transparento, da se istovremeno građanima omogući uvid u njihov rad i transparentnost. A ne da jednostavno pokušavaju da skrivaju informacije. Jer su u krajnjem oni odgovorni za trošenje naših sredstava.
8. Racionalizacijom radnih mjesta, postavljanje rukovodilaca iz sistema javne uprave koji su se pokazali i dokazali stručnošću
9. Omogućiti uvid u javno dostupne informacije na veb sajtovima organa državne uprave
10. Potpunom primjenom postojećih zakonskih rješenja
11. Da se zaposli par ljudi koji znaju šta rade, za razliku od partijskih i ideološki podobnih koji nemaju kapacitet, a kamoli da poboljšaju transparentnost i efikasnost u cilju pristupanja
12. Većim uticajem na relevantne subjekte koji su dužni da transparentnost drže na najvećem nivou
13. Dopunama zakona iz najbolje EU prakse
14. Potpuna transparentnost svih podataka koje nisu od izuzetne važnosti za državu pa su kao takvi opravdano tajni
15. Da su malo više povezani sa građanima u svakom smislu, da se npr. vrše edukacije građana o zakonima kroz javne tribine, da nema namještenih oglasa za posao nego da se postupa po pravilima za javni konkurs/oglas itd.

16. Potrebno je raditi više na digitalizaciji javne uprave. Sve bi mnogo lakše išlo. Primjer Estonije je dobar, treba se ugledati na takve primjere
17. Uključivanjem što većeg broja građanki, građana, civilnog sektora i privrednih društava u procesu odlučivanja i monitoringa donešenih odluka
18. Da se napravi stranica slobodnim pristupom informacijama za sve segmente i struke od zdravstva, kulture itd.
19. Što veći broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama vodi ka većoj kontroli organa vlasti
20. Javno objavljivati akte, odluke, rješenja, sve ono što može pomoći građanima, strankama i zainteresovanim licima u ostvarivanju prava i pravnih interesa. Ažurirati Vodiče za slobodan pristup informacijama, objaviti kontakt podatke lica zaduženih za određene oblasti
21. Davanju tačnih informacija javnosti, shvatiti ozbiljnost situacije i sigurnost ličnih podataka
22. Prestanak zloupotrebe oznaka "interno", prikupljanje svih informacija na jednom mjestu, izmjene zakona o slobodnom pristupu informacijama u smislu posebnog prepoznavanja novinara kao kategorije...
23. Povećati dostupnost informacija na veb sajtovima organa državne uprave, uključujući interaktivan pristup u odnosu na zahtjeve građana
24. Depolitizacija, posebno nestručnost rukovodećeg kadra...poštovanje hijerarhije i motivacije zaposlenih
25. Radom i fokusiranom akcijom na te vrste problema oko kojeg bi se udružile sve strane jednog društva , i prije svega, obrazovati većinsko stanovništvo koje nema uvid u postojanje ovih informacija, a ni interesovanje za korištenje istog
26. Bolji softver, za lakše pronalaženje i bolju dostupnost podataka
27. Edukacijom o pravima građana, što više priče na ovu temu, osnaživanje pojedinaca da se koriste mehanizmima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, koje su im neophodne ! Takođe, redovno ažuriranje veb sajtova organa, preglednost istih.
28. Reforma državne uprave,osnaživanje demokratskih institucija, vladavine prava, da građani CG osjete benefite i napredak u svojim životima
29. Omogućiti i olakšati pristup digitalnim bazama podataka
30. Prije svega raditi na edukaciji zaposlenih u organima državne uprave, kako bi svako znao da obavlja efikasno svoj posao
31. Samo i isključivo poštovanjem postojećih zakonskih odredbi i unapređenjem istih u narednom periodu. U mom slučaju, radi se o nepoštovanju zakona o SPI od strane par službenika u resornim organima koji ne rade svoj posao niti su sankcionisani zbog toga
32. Odgovornim radom nadležnih i sankcionisanjem činovnika koji ne rade svoj posao

33. Potrebno je zaposliti kvalifikovane ljude koji odgovaraju poziciji koju pokrivaju. Samim tim će oni znati kako i šta treba raditi. Sve dok je nepotizma i kronizma, teško da možemo pričati o poboljšanju rada bilo kog organa državne uprave. Na kraju krajeva, potrebna su stalna obučavanja zaposlenih kako bi išli u korak sa vremenom i potrebama građana. Danas je u svijetu sve digitalizovano, a mi i dalje sakupljamo papire i nosimo na šaltere, čime gubimo značajno vrijeme. U svakom slučaju, pravi ljudi na pravom mjestu će znati svoj posao.
34. Potrebno je ažurnije obavljati poslove, elektronski obrađivati sve podatke
35. Promocija od strane države, dostupne korisne informacije, mogućnost pretrage istih, ažurnost.
36. Uvesti strogu kontrolu transparentnosti, a raditi na edukaciji građana i organizacija kako da koriste SPI. Obezbijediti kontakt kome da se direktno obrate, kako bi se izbjegle nepotrebne procedure.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Demokratsko društvo, kao neophodan uslov političkog zdravlja, zahtijeva ažurno izdavanje tačnih informacija o javnim poslovima organa vlasti svim građanima, što dovodi do održavanja javnog interesa u procesima donošenja odluka i usključenj eu isti. Zdrava politička struktura vlasti zahtijeva učestale, brze i istinite informacije o tome šta se dešava u državi, kao i iskrenu i slobodnu diskusiju o javnim problemima. Ove opšte informacije poslužiće da ujedine građane oko harmoničnih ciljeva i omogućiti im da žele bolje za sebe i buduće organizacije, omogućavajući im da svojim glasom djeluju kao prevencija u eventualnoj zloupotrebi prava.

Država ima primarnu funkciju: da kreira kolektivnu akciju razjašnjavanjem problema koji se javljaju prilikom utvrđivanja ciljeva djelovanja i preduzetih aktivnosti organa vlasti. Time se podstiče kolektivno razmišljanje, koje odgovara na potrebe građana, obavještavajući ih o razlozima odluka koje se donose i uticajima koje odluke imaju po njih. Ova participativna i informativna kružnost čini da se kolektivitet kreće od stanja difuzne političke svijesti do jasnijeg stanja svesti, zajednice znanja, stvarajući zajedničku političku ideju i određuje dalje tokove javnih rasprava.

Podrazumijeva se da „javnost ili pristup informacijama“, „učešće građana u javnim raspravama“ i „pristup pravdi“ čine nematerijalnu osnovu onoga što se konvencionalno naziva participativna demokratija. I upravo iz tog razloga, između prava na informisanje i prava na demokratsko učešće uspostavlja se istinski simbiotski odnos. *Samo informisani građani mogu učestvovati u javnim raspravama i iznositi svoje stavove.*

Imajući u vidu navedeno, neophodno je i dalje ulagati napore sa ciljem veće informisanosti građana o načinima ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, mehanizmima zaštite prava, promociji transparentnosti rada javne uprave i edukaciji organa vlasti u odnosu na primjenu odredaba ZoSPI.

Osim navedenog, potrebno je usvajati modele pristupa informacijama radu javnih organa po uzoru na zemlje članice EU koje su dokazale da se ovakvim pristupom povećava povjerenje građana u rad organa javne uprave, čime se ujedno rastrećuju sistemi u pogledu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, jer su građanima javno dostupne sve relevantne informacije koje se tiču njihovih prava i pravnih interesa.

Takođe, sprovedeno istraživanje je pokazalo da se mora kontinuirano raditi na poboljšanju rada sajtova organa vlasti, a upravo su kroz predmetu Analizu prezentovani dobri primjeri zemalja članica EU kada je u pitanju rad i funkcionisanje sajtova javne uprave, koji omogućavaju građanima da na jednostavan i brz način stignu do traženih informacija. Tehnološki razvoj je od najveće važnosti za razvoj javne uprave iz više razloga. Prvo, tehnologija omogućava organima vlasti da pojednostave administrativne procese, automatizuju brojne zadatke i zahtjeve i poboljšaju ukupnu efikasnost pružanja usluga. Digitalne platforme i analitika podataka mogu ubrzati vrijeme i tempo obrade informacija, smanjiti birokratiju i poboljšati alokaciju resursa u javnoj upravi. Online portali, mobilne aplikacije i digitalne platforme omogućavaju građanima daljinski pristup uslugama, smanjujući potrebu za fizičkim posjetama i birokratskim procedurama. Na primjer, Estonija, kao država članica Evropske unije, implementirala je napredni sistem digitalnog upravljanja. Ovaj sistem omogućava građanima da pristupe državnim uslugama preko pogodne digitalne platforme, a koji pristup bi trebala da implementira i Crna Gora.

Usvajanjem Izmjena i dopuna ZoSPI napravljen je prvi korak na putu ka evropskim integracijama kada je u pitanju reforma javne uprave, ali je potrebno još mnogo truda kako bismo se približili zemljama u kojima postoji nulta stopa koruptivnog djelovanja organa vlasti, jer građani, naoružani informacijama, mogu da prepoznaju pokušaj protivzakonitog djelovanja i reaguju na takvo postupanje.

Činjenica da će veći broj podataka morati biti javno dostupan smanjuje mogućnosti zloupotreba u postupanju organa vlasti, postavljajući građane kao korektivni faktor u slučaju uočavanja takvog djelovanja. Međutim, potrebno je ukazati da još uvijek nije normirano sankcionisanje organa u slučaju nepostpuanja po zahtjevima, odnosno, nema represivnog aparata koji bi omogućio potpuno poštovanje odredaba ZoSPI, već su mjere koje primjenjuju ostale nepromjenjene, što može uticati da se i dalje ne rješava po zahtjevima blagovremeno, uz dodatan utrošak državnih sredstava.

Iako se plasira ideja za učešćem građana u administrativnom odlučivanju, bez pristupa svim informacijama javne uprave, stvara se svojevrsna asimetrija podataka: s jedne strane, organ uprave posjeduje sve podatke i informacije, a s druge, građanin, pozvan da učestvuje u procesu odlučivanja ima limitirana saznanja i djelimično razumijevanje. Sa ovim apsurdnim

zadržavanjem podataka, participacija građana u procesu donošenja odluka i razumijevanju aktuelnih politika, postaje teška i obeshrabrujuća.

Mogućnost pristupa informacijama stavlja građane u ravnopravan položaj sa državnom upravom i daje građanima demokratsku kontrolu nad radom organa vlasti, olakšava otkrivanje različitih oblika nepravilnosti, nezakonitih radnji i korupcije. Istovremeno, građanima daje dovoljne političke resurse koji im omogućavaju da u potpunosti učestvuju, ravnopravno u donošenju svih kolektivnih odluka na koje su obavezni.

Da bismo imali dobar demokratski proces i, kao rezultat toga, dobru demokratsku vlast, neophodno je unaprijediti efektivno učešće građana u procesima donošenja odluka, ravnopravno glasanje, kontrolu političke agende, raditi na inkluzivnosti i razumijevanju građana i njihovih potreba. Ovaj posljednji uslov je ključan za ostvarivanje transparentnosti rada organa javne uprave. Osluškivanjem potreba građana, kreira se sistem povjerenja, a plasmanom informacija od javnog značaja, građani postaju nosioci suvereniteta, uz mogućnost adekvatnog artikulisanja političkih interesa, kojim djelovanjem se stavljaju u ravnopravan položaj sa donosiocima odluka.

Sumirajući preporuke građana, u nastavku ukazujemo na najznačajnije faktore koji mogu doprinjeti unaprijeđenju transparentnosti rada organa javne uprave, čime će se ujedno doprinjeti i punoj realizaciji zagarantovanog prava na slobodan pristup informacijama:

1. Definisane transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi:

- Izučavanje koncepta transparentnosti i njegovog značaja za javnu upravu
- Ispitivanje odgovornosti organa vlasti radi uspostavljanja povjerenja između organa vlasti i građana
- Ispitivanje međusobnog uticaja transparentnosti, odgovornosti i principa dobrog upravljanja

2. Jačanje transparentnosti u javnoj upravi:

- Sprovođenje proaktivnih mjera za objelodanjivanje informacija od javnog značaja i promovisanje otvorenosti rada javne uprave
- Naglašavanje važnosti inicijativa otvorenih podataka u omogućavanju transparentnosti rada organa javne uprave
- Podsticanje učešća građana u procesima donošenja odluka
- Uspostavljanje korisnih kanala za širenje informacija, sa lakim pristupom za korišćenje

3. Obezbjedivanje odgovornosti u javnoj upravi:

- Uspostavljanje jasnih linija odgovornosti i ovlašćenja unutar javnih institucija
- Implementacija kvalitetnih sistema provjere rada organa javne uprave
- Jačanje mehanizama unutrašnje kontrole radi otkrivanja i spriječavanja korupcije
- Promovisanje etičkih standarda i profesionalnog ponašanja među javnim službenicima

4. Prednosti transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi:

- Izgradnja povjerenja javnosti u vladine institucije i politike
- Omogućavanje efektivnog javnog nadzora vladinih aktivnosti
- Povećanje efikasnosti i efektivnosti u objavljivanju javnih informacija
- Njegovanje kulture integriteta, etičkog ponašanja i odgovornog donošenja odluka

5. Izazovi i najbolje prakse u promovisanju transparentnosti i odgovornosti:

- Identifikovanje zajedničkih izazova u postizanju transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi
- Predstavljanje najbolje prakse iz različitih zemalja članica Evropske unije
- Istraživanje uloge tehnologije i digitalnih alata u jačanju transparentnosti i odgovornosti
- Isticanje važnosti saradnje i razmjene znanja među organima javne uprave

Uključivanje civilnog društva u praćenje i evaluaciju javnih politika i usluga je ključni stub društvene odgovornosti, što znači da organizacije civilnog društva, građani i mediji mogu povećati odgovornost i efikasnost rada organa javne uprave izvan formalnih tipova političkog učešća. Ovaj proces omogućava kreiranje politika koje su zasnovane na dokazima i omogućava organima vlasti da uče iz uspjeha i neuspjeha, što u konačnom može dovesti do kreiranja neophodnih reformi sa ciljem pune realizacije zagarantovanog prava na slobodan pristup informacijama.

