

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p>U članu 9 poslije tačke 8 dodaje se pet novih tačaka koje glase: (...)</p> <p>10) Dokument u mašinski čitljivom formatu je dokument koji organ vlasti <b>objavljuje</b> u formatu strukturiranom na način da softverske aplikacije mogu lako identifikovati, prepoznati i preuzeti podatke sadržane u dokumentu uključujući pojedinačne podatke i njihovu strukturu;</p>	<p><b>Prijedlog 1:</b> riječ „objavljuje“ zamijeniti riječju „proizvodi“.</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Definicija pojma Dokument u mašinskom formatu nije u skladu sa Direktivom 2003/98/EC, 2013/37/EU jer se ne radi o dokumentu koji organ <i>objavljuje</i>, već koji proizvodi, a zatim objavljuje u istom formatu u kojem je stvoren, postupajući po zahtjevu:</p> <p>« (...) 2. <i>document</i>' means:  (a) <i>any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording);</i>  (b) <i>any part of such content; (...)</i>  6. <i>'machine-readable format' means a file format structured so that software applications can easily identify, recognize and extract specific data, including individual statements of fact, and their internal structure »</i></p>
<p>Član 38a</p> <p>„Od organa vlasti ne može se zahtijevati nastavak izrade ili čuvanje informacija radi ponovne upotrebe informacija.“</p>	<p><b>Prijedlog 2:</b> Stav preformulisati tako da glasi:  „Zahtjevom za ponovnu upotrebu informacija se ne može tražiti nastavak izrade ili čuvanje informacija radi ponovne upotrebe informacija“</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Trenutna formulacija ovog stava je nejasna i van konteksta nakon direktnog preuzimanja iz Direktive, pa se može protumačiti na način koji bi ugrozio pristup informacijama. Njeno značenje bi trebalo da bude da se zahtjevom ne može tražiti od organa da nastavi da proizvodi podatke u određenom formatu, ako je za tim kod samog organa prestala potreba, već da samo da bi se zadovoljila potreba ponovne upotrebe. U nacrtu zakona ova namjera nije jasna, posebno u dijelu čuvanja dokumentacije i pristupa informacijama koje su proizvedene u ranijem periodu.</p>

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p>Član 38a</p> <p>U svrhu ponovne upotrebe informacija organ vlast nema obavezu sačinjavanja nove informacije, <b>prilagođavanja ili izdvajanja dijela informacije ako to zahtijeva nesrazmjernan napor koji prevazilazi jednostavnu radnju.</b>“</p>	<p><b>Prijedlog 3:</b> brisati drugi dio rečenice: „prilagođavanja ili izdvajanja dijela informacije ako to zahtijeva nesrazmjernan napor koji prevazilazi jednostavnu radnju“.</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Ovim stavom bi se u Zakon o SPI uveo novi termin kao ograničenje, odnosno, osnov za odbijanje zahtjeva: u Zakonu o SPI ne pominje se prilagođavanje ili izdvajanje informacije kao osnov za odbijanje zahtjeva, već jedino obaveza stvaranja nove informacije na osnovu zahtjeva. S obzirom na specifičnu prirodu ove vrste podataka, možemo pretpostaviti da će se ovo ograničenje učestalo koristiti kao izgovor za odbijanje pristupa. Izostavljanje ove formulacije ne može protumačiti kao nepoštovanje Direktive, već kao zauzimanje stava koji je napredniji od onoga što se njome nudi, a zemlje članice su slobodne da prilikom transponovanja idu u tom smjeru (što je kod nas već učinjeno postojećim Zakonom o SPI).</p>
<p>Član 38c</p> <p>Podnosilac zahtjeva za ponovnu upotrebu informacija je potrebno da, osim podataka iz člana 19 ovog Zakona, navede informacije koje želi koristiti za ponovnu upotrebu, format i način na koji želi primiti informacije, <b>kao i namjenu korišćenja informacija (komercijalna ili nekomercijalna namjena).</b>“</p>	<p><b>Prijedlog 4:</b> Brisati posljednji dio stava: „kao i namjenu korišćenja informacija (komercijalna ili nekomercijalna namjena).“</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Uvođenjem obaveze da se navede namjena korišćenja informacije, krši se član 3 Zakona o SPI koji kaže: „Svako domaće i strano fizičko i pravno lice ima pravo na pristup informacijama, bez obaveze da navodi razloge i objašnjava interes traženja informacija.“</p>

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p><b>Uslovi za ponovnu upotrebu informacija</b> Član 38ć</p> <p>Organ vlasti dostavlja podatke podnosiocu zahtjeva, bez ograničenja, u otvorenom formatu, radi dalje slobodne upotrebe.</p> <p>Organ vlasti može, u opravdanim slučajevima, da odredi uslove za ponovnu upotrebu informacija. U slučaju određivanja uslova za ponovnu upotrebu informacija, njihov sadržaj i primjena ne smiju neopravdano ograničavati mogućnost ponovne upotrebe informacija, niti se smiju koristiti u cilju ograničenja konkurencije na tržištu.</p> <p>Uslovi za ponovnu upotrebu informacija ne smiju biti diskriminatorni za iste ili slične vrste informacija, odnosno za komercijalnu ili nekomercijalnu namjenu.</p> <p>Na organ vlasti koji koristi svoje informacije kao osnovu za komercijalne aktivnosti koje ne spadaju u njegovu nadležnost, primjenjuju se isti uslovi kao za druge korisnike ponovne upotrebe informacija.</p> <p>Vrste i sadržaj dozvola kojima se utvrđuju uslovi ponovne upotrebe informacija, u skladu sa standardnim otvorenim dozvolama, bliže se uređuju podzakonskim aktom.</p> <p>Organ vlasti je dužan da na svojoj internet stranici objavi dozvole kojima se određuju uslovi za ponovnu upotrebu informacija, u skladu sa standardnim otvorenim dozvolama.</p>	<p><b>Prijedlog 5:</b> Detaljnije razraditi član, uz preciznije definisanje termina koji se njime uvode u usklađivanje sa direktivom</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Član je vrlo uopšten, a njime se uvodi novi stepen ograničenja pristupa informaciji, odnosno njenom korišćenju, i uvode termini „opravdani slučaj“ za postavljanje „uslova za ponovnu upotrebu informacijama“, koji nisu precizno definisani. Osim mogućnosti da se zahtjev odbije, i onda kada se odobri, ostavlja se mogućnost organu vlasti da odredi uslove ponovne upotrebe informacija. U samom zakonu se ne preciraju pomenuti uslovi, odnosno vrste dozvola za pristup informacijama, već se određuje da će ovo pitanje biti određeno podzakonskim aktom, što ostavlja mogućnost da se istim propišu uslovi koji će ugroziti sprovođenje namjene ovog zakona, a to je otvaranje podataka javnosti, u formatu u kojem se proizvode.)</p> <p>Ključna odredba iz direktive se odnosi na potrebu da tamo gdje uslovi za ponovnu upotrebu postoje, oni budu unaprijed propisani i objavljeni, a ne naknadno smišljeni nakon dobijenog zahtjeva.</p> <p>Takođe, čini se da je napravljena greška u povezivanju dozvola i uslova, jer bi organ vlasti prema direktivi trebalo da unaprijed objavi uslove za ponovnu upotrebu informacija, a ne same dozvole.</p>

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p><b>Odbijanje zahtjeva za ponovnu upotrebu</b> Član 38č</p> <p>Organ vlasti će rješenjem odbiti zahtjev za ponovnu upotrebu informacija ako se zahtjev odnosi na:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. informacije kojima je pristup zabranjen u skladu sa članom 14 ovog Zakona;</li> <li>2. statističke informacije koje su označene stepenom tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita tajnosti podataka;</li> <li><b>3. posebnu vrstu informacija za koje podnosilac zahtjeva treba dokazati postojanje posebnog pravnog interesa;</b></li> <li>4. djelove informacije koji sadrže logotipe, grbove ili oznake;</li> <li>5. informacije koje su u posjedu obrazovnih i naučnoistraživačkih ustanova, uključujući organizacije osnovane u svrhu prenosa rezultata istraživanja, škole i ustanove visokog obrazovanja, osim biblioteka ustanova visokog obrazovanja</li> <li>6. informacije koje posjeduju ustanove u kulturi osim biblioteka, muzeja i arhiva;</li> <li><b>7. informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja službenih zadataka.</b></li> </ol>	<p><b>Prijedlog 6:</b> Brisati tačke 3 i 7 iz stava 1 Člana 38č.</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Potrebno je iz nacrta zakona brisati previše široke i nejasne odrednice koje kažu da se zahtjev za ponovnu upotrebu informacija odbija ukoliko se odnosi i na formulacije iz tačke 3 i 7.</p> <p>Dio koji se odnosi na dokazivanje postojanja pravnog interesa koji je pomenut u tački 3 je preuzet iz Direktive, a odnosi se na razloge koji su već pobrojani u članu 14 Zakona o SPI, na koji se poziva u tački 1. Stoga doslovno preuzimanje ove formulacije koja nema jasno značenje među razloge za odbijanje pristupa predstavlja ogromnu mogućnost za zloupotrebu od strane organa vlasti.</p> <p>Tačka 7. je upitna jer ostavlja prostor za zloupotrebu i nejasno definiše spektar informacija kojima će biti zabranjen pristup, kao što je npr. aktivnost koja se obavlja radi obezbjeđivanja sopstvenih prihoda, iako se u dijelu pod nazivom „uslovi korišćenja“ navode mogućnosti zaštite u ovom slučaju, kao i mogućnost naplate troškova koji po tom osnovu nastaju.</p>

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p><b>Troškovi postupka za ponovnu upotrebu informacija</b> Član 38d</p> <p>Organ vlasti neće vršiti naplatu ponovne upotrebe za informacije koje su dostupne na Portalu otvorenih podataka i službenim internet stranicama. Organ vlasti može podnosiocu zahtjeva naplatiti stvarne materijalne troškove ponovne upotrebe informacija nastale prilikom izrade, kopiranja i dostave informacije.</p> <p><b>Izuzetno od stava 2 ovog člana, organ vlasti može podnosiocu zahtjeva naplatiti i dodatne troškove, u sljedećim slučajevima:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organ vlasti se većinski finansira iz sopstvenih prihoda ili</li> <li>• podnosilac zahtjeva za ponovnu upotrebu informacija traži informacije od kojih organ vlasti ubira odgovarajuće prihode kojima pokriva troškove njihove izrade, kopiranja i dostave.</li> </ul> <p><b>U slučajevima iz stava 3 ovog člana organ vlasti odrediće naknadu za ponovnu upotrebu informacija u skladu sa objektivnim kriterijumima za obračun troškova ponovne upotrebe informacija koje podzakonskim aktom utvrđuje nadležno ministarstvo.</b></p> <p><b>Troškovi se obračunavaju u skladu sa računovodstvenim pravilima koja se primjenjuju na konkretan organ vlasti.</b></p> <p><b>Ukupni godišnji prihod organa vlasti na osnovu stava 3 ovog člana, ostvaren po osnovu naknade troškova iz stava 4 ovog člana, ne smije prelaziti troškove izrade, kopiranja i dostave informacije, uključujući razuman povraćaj njihovog ulaganja.</b></p> <p>Organ vlasti dužan je da redovno, putem svoje internet stranice, informiše korisnike ponovne upotrebe informacija o kriterijumima za naplatu troškova, kao i stvarno naplaćenom iznosu troškova ponovne upotrebe informacija na godišnjem nivou.</p> <p>Naknada za ponovnu upotrebu informacija u posjedu biblioteka, muzeja i arhiva</p>	<p><b>Prijedlog 7:</b> Brisati stavove 3, 4, 5 i 6 člana 38d.</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Veliki prostor u nacrtu zakona zauzima poglavlje koje se odnosi na obračun troškova ponovne upotrebe informacija nastale prilikom izrade, kopiranja i dostave informacije. Po prirodi ove vrste podataka, tzv. troškovi kopiranja i dostave su nepostojeći, jer ukoliko se pristup / ponovna upotreba dozvoli, ona mora biti odobrena i dostavljena elektronskim putem, ili su minimalni i svode se na cijenu prenošenja informacije na neki oblik prenosive memorije.</p> <p>Takođe, u situaciji kada znamo da je tražnja za ovakvim formatom informacija u Crnoj Gori mala, ovakav vid širokih i nejasnih ovlašćenja naplate neće doprinijeti učestalijoj primjeni zakona.</p> <p>Posebno je problematična formulacija „dodatnih troškova“ (dakle troškova koji nisu materijalni troškovi nastali prilikom izrade, kopiranja, dostave informacije) i ovlašćenje za obračun istih u slučajevima kada se radi o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organu vlasti se većinski finansira iz sopstvenih prihoda ili</li> <li>• podnosilac zahtjeva za ponovnu upotrebu informacija traži informacije od kojih organ vlasti ubira odgovarajuće prihode kojima pokriva troškove njihove izrade, kopiranja i dostave.</li> </ul> <p>Organi koji su pomenuti su mahom monopolska javna preduzeća ili javne ustanove koje u ime države ubiraju neku vrstu prihoda, te je neopravdano da im se da pravo ubiranja dodatnih troškova, posebno jer su isti nedovoljno precizno definisani.</p>

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama	Komentari i prijedlozi Instituta alternativa
<p><b>Portal otvorenih podataka</b></p> <p>Član 38e</p> <p>Portal otvorenih podataka je zbirka podataka koja služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka u posjedu organa vlasti i omogućava njihovo lakše pretraživanje.</p> <p>Portal otvorenih podataka sadrži informacije dostupne za ponovnu upotrebu zajedno sa metapodacima u mašinski čitljivom i otvorenom formatu, u skladu sa otvorenim standardima, na način koji omogućava njihovu lakšu pretragu.</p> <p>Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije vodi i održava Portal otvorenih podataka.</p> <p>Osim Portala otvorenih podataka, dozvoljeno je uspostavljanje i održavanje posebnih portala kojima se omogućava ponovna upotreba posebnih vrsta informacija, posebno kada se radi o bibliotekama, muzejima i arhivima.”</p>	<p><b>Prijedlog 8:</b> Dodati dva nova stava koja će glasiti:</p> <p>„Organ vlasti imaju obavezu dostavljanja baza podataka koje proizvode Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije.</p> <p>Organ vlasti će, prilikom odgovora na zahtjev za ponovnu upotrebu informacija, informacije kojima je dozvoljen pristup dostaviti i Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije u svrhu objavljivanja na Portalu otvorenih podataka.“</p> <p><b>Obrazloženje:</b> Kako ovim članom nije definisan odnos organa prema MIDT-u u procesu održavanja Portala, ne možemo očekivati da će portal biti redovno ažuriran. Kao podsticanje proaktivnog objavljivanja informacija koje se proizvode u mašinski čitljivom formatu, potrebno je dodati stav kojim bi se organi vlasti obavezali da u određenom roku dostavljaju podatke Ministarstvu. Takođe, za one zahtjeve koji su odobreni, osim tražiocu informacije, organ vlasti je obavezan da odgovor odnosno bazu podataka u mašinski čitljivom formatu dostavi i MIDT koje je obavezno da ga pravilno kategoriše i objavi na portalu.</p>

### Opšti prijedlozi za izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama:

Iako postojeće odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama nisu predmet ovih izmjena i dopuna, želimo da upozorimo na nekoliko nedostataka i nejasnoća u Zakonu koje smo prepoznali kao problematične, s aspekta korisnika ovog Zakona, a koje će se shodno primjenjivati i na ponovnu upotrebu informacija, te bi ih zato trebalo mijenjati.

U dijelu definisanja roka za postupanje organa vlasti po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, neophodno je zakonom propisati da se radi o 15 ‘kalendarskih’ dana, a ne radnih. Organi vlasti često ovaj rok tumače kao 15 radnih dana, čime nastoje da prolongiraju rokove za postupanje po zahtjevu, što dodatno otežava pristup informacijama.

Takođe, potrebno je izmijeniti lošu praksu organa vlasti da, suprotno tački 11 člana 12 kojim se uređuje proaktivno objavljivanje podataka, objavljuju rješenja kojim se odobrava pristup informacijama, a ne samu informaciju, kako to nalaže pomenuti član (« Organ vlasti dužan je da na svojoj internet

stranici objavi sljedeće informacije: 11) informaciju kojoj je po zahtjevu pristup odobren”). Smatramo da će se ova loša praksa organa vlasti odraziti i nastaviti i u domenu ponovne upotrebe informacija, te u tom pravcu insistiramo na efikasnijem postupanju Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u procesuiranju ovakvih slučajeva, a na osnovu nadležnosti za podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka za kršenje člana 12.

Posebno je problematično to što Zakon ne reguliše nepostupanje organa vlasti po rješenjima Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a po žalbama podnosioca zahtjeva. Dakle, ne postoji nikakva kontrola izvršenja rješenja Agencije, što znači da organi vlasti nisu obavezni da postupaju po njima, čime se pristup informacijama znatno ograničava. Zato smatramo da je Nacrtom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama potrebno propisati prekršajnu odgovornost za organe vlasti i odgovorna lica u organima vlasti koji ne postupe po rješenju Savjeta Agencije. Podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka trebalo bi da bude u nadležnosti Agencije, na inicijativu podnosioca zahtjeva i po službenoj dužnosti.

I posljednje, neophodno je ojačati kapacitete Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u skladu sa novim nadležnostima koje ove izmjene i dopune predviđaju, a odnose se na ponovnu upotrebu podataka, ali i u dijelu slobodnog pristupa informacijama. Ukoliko bi to obezbijedilo efikasniji rad Agencije i poštovanje zakonskog roka, eventualno produžiti rok za postupanje Agencije po žalbi.