

**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ
Бирчанинова 6
11000 БЕОГРАД**

Предмет: Предлог за измене и допуне Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Поштовани,

Поводом јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, достављамо Вам следеће предлоге и сугестије за измене и допуне неколико одредаба Нацрта закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, са образложењима.

У овом документу су коментарисане само оне одредбе које су обухваћене постојећим Нацртом измена и допуна Закона, а не и све одредбе за које сматрамо да би их требало променити у Закону.

Такође напомињемо да нису посебно понављани предлози које смо дали заједнички са другим организацијама окупљеним у Коалицију за слободу приступа информацијама.

Због крајње нефункционалног обрасца за давање прилога током јавне расправе, предлоге дајемо на посебном документу, уз назначење предложених промена кроз опцију „прати промене“ („track changes“).

Транспарентност Србија

16. јун 2021.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Члан 2.

Члан 3. мења се и гласи:

„Члан 3.

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

- 1) орган Републике Србије;
- 2) орган аутономне покрајине;
- 3) орган општине, града, градске општине и града Београда;
- 4) јавно предузеће, установа, организација и друго правно лице, које је основано прописом или одлуком органа из тач. 1) до 3) овог члана;
- 5) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, односно један или више органа власти из тач. 1) до 4) овог члана са 50% или више акција или удела у збиру;

6) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, локална самоуправа, односно један или више органа из тач. 1)–5) овог става са више од 10%, а мање од 50% акција или удела у збиру:

i. које без накнаде или под условима који одступају од тржишних, користи имовину у јавној својини, чија је вредност већа од вредности нето капитала привредног друштва, или;

ii. које је корисник кредита чија је вредност већа од нето капитала привредног друштва, а за који је орган власти дао гаранције;

7) правна лица у којима државни органи, органи територијалне аутономије, органи јединица локалне самоуправе, правна лица која је основала Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе поседују мањински проценат власништва, који овим субјектима омогућава контролу над правним лицем, у смислу закона који уређује привредна друштва;

8) правно лице или предузетник који обавља делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности;

9) правно или физичко лице које има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења;

10) правно лице које је у години на коју се односе тражене информације остварило више од 50% прихода од једног или више органа власти из тач. 1) до 5) овог члана, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим приходима, изузев политичке странке и верске заједнице.“

Члан 6.

У називу члана 13. реч „Злоупотреба“ замењује се речима: „Посебни случајеви ограничења“.

Члан 13. мења се и гласи:

„Члан 13.

Орган власти може тражиоцу ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако:

~~1) тражилац понавља захтев за већ добијеним информацијама или информацијама које му је орган власти учинио доступним;~~

~~2) би поступање органа власти по захтеву подразумевало прекомеран утронак времена или средстава, несразмеран у односу на интерес јавности да зна, а које би онемогућило или у великој мери отежало редован рад органа власти.“.~~

Члан 9.

У члану 16. став 1. после речи: „пријема захтева“ додају се речи: „односно уређеног захтева“, а после речи: „тражена“ ставља се запета и додају речи: „односно даном упућивања електронске поште“.

У ставу 2. после речи: „за коју се“ ставља запета и додају речи: „на основу података који су наведени у захтеву“, а после речи: „здравља становништва“ везник: „и“ замењује се везником: „или“.

После става 2. додаје се нови став 3. који гласи:

„Ако орган власти утврди да се захтев односи на информације које су садржане у великом броју докумената, услед чега би поступање органа у року из става 1. било отежано, може, најкасније у року од седам дана од дана пријема уредног захтева, обавестити тражиоца о томе и понудити му да захтев прецизира или да оствари увид у документе пре него што одреди које су му копије докумената потребне.“

Досадашњи став 3., који постаје став 34. мења се и гласи:

„Ако орган власти није у могућности, из оправданих разлога, да у року из става 1. овог члана обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да, најкасније у року од седам дана од дана пријема уредног захтева, тражиоцу достави обавештење о разлозима због којих није у могућности да по захтеву поступи у року из става 1. овог члана и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема уредног захтева, у којем ће поступити по захтеву.“.

После става 34. додају се нови ст. 45. и 56. који гласе:

„Ако се захтев односи на увид, односно добијање копије документа који садржи информацију која представља тајни податак одређен од стране другог органа власти, орган власти ће у року од осам дана од дана пријема, захтев доставити органу власти који је одредио тајност податка и о томе обавестити подносиоца захтева. Рок из овог члана за поступање по захтеву од стране органа власти који је одредио тајност податка почиње да тече од дана достављања.

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву и ако орган власти утврди да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, донеће одлуку о престанку тајности податка, у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, и подносиоцу захтева омогућити приступ траженој информацији.“.

Став 4. брише се.

Ст. 5. до 10. постају ст. 6. до 11.

После досадашњег става 8. додаје се нови став 9. који гласи:

"Орган власти може ограничити број лица која ће остварити увид истовремено, али не сме ограничити остваривање права одређивањем неодговарајуће просторије уколико је захтевом упознат да би увид остварио већи број лица"

После досадашњег става 10, који постаје став 11, додају се ст. 12. и 13. који гласе:

„Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву, или информација представља пословну или професионалну тајну, у образложењу решења из става 11. овог члана наводе се и разлози за одређивање тајности и разлози због којих податак и даље треба да се чува као тајни, односно разлози због којих је податак одређен као пословна или професионална тајна.

Од обавеза поступања у складу са одредбама овог члана ослобођено је правно лице из члана 3. тачка 8) овог закона које је све информације које се односе на активности финансиране средствима органа власти из члана 3. тач. 1) до 5) овог закона доставило органу који је финансирао те активности или органу власти надлежном за контролу тог финансирања.“.

Члан 10.

У члану 22. став 1. тачка 1) речи: „или други акт“ бришу се.

У ставу 1. тачка 2) речи: „став 2.“ замењују се речима: „ст. 1. до 3.“.

После става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„Против решења Повереника којим се одлучује о захтеву који је поднет Поверенику као органу власти, не може се изјавити жалба.“.

У досадашњем ставу 2. који постаје став 3. речи: „Врховног суда Србије“ замењују се речима: „Врховног касационог суда“, ~~а носеле речи: „Уставног суда“~~, ~~додаје се запета и речи: „Народне банке Србије“~~.

После досадашњег става 2. додају се нови ставови 3. и 4. који гласе:

"Орган власти може ограничити број лица која ће остварити увид истовремено, али не сме ограничити остваривање права одређивањем неодговарајуће просторије уколико је захтевом упознат да би увид остварио већи број лица."

Изузетно од одредаба ст. 3. овог члана, жалба се може поднети против решења која донесу Служба Народне скупштине, Генерални секретаријат председника

Републике, Генерални секретаријат Владе Републике Србије или служба Владе Републике Србије, односно у случајевима када је захтев био насловљен на неки од ових служби а по захтеву није поступљено у прописаном року."

У досадашњем ставу 3. који постаје став 45. речи: „става 2.“ замењују се речима: „ст. 2. и 3.“, а речи: „о чему суд по службеној дужности обавештава Повереника“ бришу се.

После досадашњег става 3. који постаје став 4. додаје се став 5. који гласи:

„О покретању управног спора против решења из става 3. овог члана суд по службеној дужности обавештава Повереника.“

После става 5, додаје се ставови 6. и 7. који гласе:

"Подносилац захтева може покренути управни спор против органа који није поступио у прописаном року без упућивања накнадног захтева.

У управном спору који се води због пропуштања органа власти да поступи по захтеву у прописаном року, суд може, у решењу којим усваја тужбу, наложити туженом да удовољи захтеву."

Члан 11.

Члану 24. мења се и гласи:

„Члан 24.

Повереник доноси решење без одлагања, а најкасније у року од ~~630~~ дана од дана пријема жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу.

Изузетно од става 1. овог члана, по жалби због непоступања органа власти у складу са чланом 16. став 2. овог закона, повереник доноси решење у року од ~~30 дана~~ 48 сати од дана пријема жалбе, односно од пријема изјашњења органа власти по жалби када орган није поступио по захтеву.

Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица.

Орган власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним овим законом.

Када утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Када поводом жалбе због непоступања по захтеву утврди да је жалба основана, Повереник ће решењем наложити органу власти да у одређеном року поступи по захтеву.

Ако у поступку по жалби против решења о одбијању захтева који се односи на тајни податак из члана 9. тачка 6. овог закона Повереник утврди да су престали разлози

због којих је податак одређен као тајни, односно да податак није одређен као тајни у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, донеће решење којим се жалба усваја, а органу власти налаже да опозове тајност траженог податка и подносиоцу захтева омогући приступ том податку.

У поступку по жалби из става 7. овог члана, Повереник је дужан да изврши увид у списе предмета на који се жалба односи ради потпуног утврђивања чињеничног стања неопходног за решавање по жалби.

Ако орган власти, након изјављене жалбе због непоступања по захтеву, а пре доношења одлуке по жалби, тражиоцу омогући приступ информацијама или по захтеву на други начин поступи, Повереник ће донети решење и обуставити поступак по жалби. Поступак по жалби се обуставља и када тражилац одустане од жалбе.

У случају доношења решења из става 6. овог члана због непоступања по захтеву, Повереник је овлашћен да, у складу са законом који регулише прекршајни поступак, изда прекршајни налог због прекршаја из члана 48а овог закона.“.

Члан 13.

У називу члана 27, речи: „и закључка“ бришу се, а после речи „Повереника“ додају се речи: „по жалби“.

У члану 27. став 1. речи: „и закључка“ бришу се, а после речи: „Повереника“ додају се речи: „по жалби“.

Досадашњи став 2. мења се и гласи:

" Рок за поступање у управном спору поводом остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја једнак је року за поступање по жалби."

Члан 15.

После члана 28. додају се чл. 28а и 28б, који гласе:

„Члан 28а

Повереник ће принудити извршеника – орган власти да испуни обавезе из решења Повереника посредном принудом, изрицањем новчаних казни.

Новчана казна се изриче решењем.

У случају непоступања по казни, она се изриче поново, у увећаном износу, на сваких седам дана.

Новчана казна која се изриче први пут не може бити већа од 20.000 динара. Новчана казна може бити изречена више пута, с тим да збир изречених новчаних казни не може износити више од 2 000.000 динара.

Изречену новчану казну извршава суд у складу са законом којим се регулише извршење и обезбеђење.

Изречене новчане казне представљају приход буџета Републике Србије.

Орган власти, односно надлежни јавни правобранилац, дужан је да покрене поступак за наплату штете од одговорног лица за вредност наплаћених новчаних казни у року од 30 дана.

Члан 28б

Повереник је овлашћен за подношење захтева за покретање прекршајног поступка за прекршаје предвиђене овим законом, када у поступку по жалби утврди постојање прекршаја.

Тражилац информације не може да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка против органа власти пре ~~истека рока за поступање ожењчања поступка~~ по жалби пред Повереником, односно ~~рока за поступање у управном спору пре ожењчања управног спора~~ ако жалба Поверенику није допуштена.

У случају из става 2. овог члана, тражилац информације је дужан да се претходно обрати Поверенику захтевом да повереник поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако Повереник у року од осам дана не одговори тражиоцу информације на захтев из става 3. овог члана или му одговори да нема основа за подношење захтева за покретање прекршајног поступка., тражилац информације је овлашћен да сам поднесе захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако Повереник поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, на захтев тражиоца информације или на сопствену иницијативу, дужан је да о евентуалном одустајању од тог захтева обавести тражиоца информације, у року од осам дана од дана одустајања од захтева, да би тражилац информације могао да настави поступак.“.

Члан 18.

Члан 31. се мења и гласи:

„Члан 31.

Поверенику дужност престаје:

- 1) истеком мандата;
- 2) смрћу;
- 3) на лични захтев;
- 4) губитком држављанства;
- 5) ако му правноснажном судском одлуком буде ограничена пословна способност;
- 6) ако правноснажно буде осуђен на казну затвора у трајању од најмање шест месеци;
- 7) разрешењем.

Поверенику који у току мандата испуни услове за старосну пензију у складу са законом, дужност престаје истеком мандата.

У случају престанка дужности Повереника из разлога наведених у тач. 2) до 6) става 1. овог члана, Народна скупштина, без расправе, већином гласова свих народних посланика, доноси одлуку којом утврђује дан престанка дужности Повереника.

Повереник се разрешава:

- 1) ако нестручно или несавесно обавља своју дужност;
- 2) ако буде изабран, постављен или именован на другу јавну функцију;
- 3) ако започне обављање дужности, радње или професионалне делатности без сагласности државног органа надлежног за одлучивање о сукобу интереса при вршењу јавних функција;
- 4) ако постане члан политичке странке.

Поступак за разрешење Повереника покреће се на образложени предлог једне трећине народних посланика.

Одбор утврђује да ли постоје разлози за разрешење.

Када је разрешење предложено због нестручног или несавесног рада повереника, Одбор утврђује разлоге за разрешење на основу одлука суда и другог државног органа и јавно позива стручњаке да доставе мишљење о томе да ли одлука суда или другог државног органа представља доказ о нестручности или несавесности повереника.

Достављене одлуке и мишљења из ст. 8. овог члана се објављују и разматрају на седници Одбора.

Одбор позива на седницу представнике суда и другог државног органа на основу чије одлуке се утврђује нестручан или несавестан рад повереника, а може позвати и лица која су доставила стручно мишљење о основаности разлога за разрешење.

Ако утврди да нема разлога за разрешење, Одбор о томе обавештава Народну скупштину. Ако утврди да има разлога за разрешење, Одбор подноси предлог одлуке о разрешењу Народној скупштини.

Повереник има право да се на седници Одбора и Народне скупштине, на којој се разматра предлог за његово разрешење, обрати народним посланицима.“.

Члан 22.

У члану 35. став 1. тачка 4) речи: „државним органима“ замењују се речима: „органима власти“.

У ставу 1. после тачке 6) додаје се нова тачка 7) која гласи:

„7) даје мишљење на нацрте закона и предлоге других прописа, као и докумената јавних политика, ако се њима уређују питања која су од значаја за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја;”.

Досадашња тачка 7) постаје тачка 8).

У ставу 2. после речи "општих аката" додају се речи:

"и даје мишљење поводом иницираних и покренутих поступака за оцену уставности и законитости закона и других општих аката у којима се указује на повреду уставног права на обавештеност и несагласност прописа са одредбама овог закона."

Члан 23.

У називу члана 38. речи: „и заштита извора информације од јавног значаја“ бришу се.

Члан 38. мења се и гласи:

„Члан 38.

Руководилац органа власти може да одреди једно или више запослених (у даљем тексту: овлашћено лице) за поступање по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Органи јединице локалне самоуправе односно градске општине могу да одреде заједничко овлашћено лице за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја упућеним тим органима.

Овлашћено лице:

1) обавештава тражиоца о поседовању информација и обезбеђује увид у документ који садржи тражену информацију, односно доставља информацију на одговарајући начин, одбија захтев решењем, пружа тражиоцима неопходну помоћ за остваривање њихових права утврђених овим законом;

2) предузима мере за унапређење праксе поступања са носачима информација, праксе одржавања носача информација, као и праксе њиховог чувања и обезбеђења;

3) предузима мере потребне за упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона.

Сви запослени у органу власти дужни су да овлашћеном лицу пруже сву неопходну помоћ и доставе информације неопходне за поступање по захтеву.

Ако овлашћено лице из става 1. овог члана није одређено, за поступање по захтеву и предузимање мера из става 3. тач. 2. и 3. овог члана надлежан је руководилац органа власти.

Орган власти који има више од 50 запослених уређује поступање у вези са применом овог закона унутрашњим актом.“

Члан 24.

Члан 39. мења се и гласи:

„Члан 39.

Орган власти из члана 3. тач. 1) до 5) овог закона израђује информатор о свом раду, који садржи нарочито:

- 1) основне податке о органу и информатору;
- 2) приказ организационе структуре у наративном и графичком облику;
- 3) имена и опис функција руководиоца;
- 4) опис правила у вези са јавношћу рада;

- 5) списак најчешће тражених информација од јавног значаја;
- 6) опис надлежности, овлашћења и обавеза;
- 7) опис поступања у оквиру надлежности, овлашћења и обавеза;
- 8) навођење прописа;
- 9) услуге које орган пружа заинтересованим лицима;
- 10) поступак ради пружања услуга;
- 11) преглед података о пруженим услугама;
- 12) податке о приходима и расходима;
- 13) податке о јавним набавкама;
- 14) податке о државној помоћи;
- 15) податке о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима;
- 16) податке о средствима рада;
- 17) чување носача информација;
- 18) врсте информација у поседу;
- 19) врсте информација којима орган власти омогућава приступ;
- 20) информације о подношењу захтева за приступ информацијама.

Информатор се израђује у електронском и машински читљивом облику, а објављује се путем јединственог информационог система информатора о раду, који води и одржава Повереник, у складу са упутством Повереника из члана 40. овог закона.

Машински читљив облик је облик електронски меморисаног записа структуриран тако да га програмска апликација може лако идентификовати, препознати и из њега издвојити одређене податке, укључујући појединачне податке и њихову унутрашњу структуру.

Орган власти редовно врши проверу тачности и потпуности података објављених у информатору и, најкасније 30 дана од настанка промене, ажурира информатор вршењем одговарајућих промена.”.

Образложење појединачних решења:

Члан 2. којим се мења члан 3.: У Србији већ има, а биће све више случајева, да држава није већински власник предузећа, али да та предузећа располажу јавном имовином велике вредности (нпр. предузеће „Београд на води“ у којем Србија има 1/3 власништва а које је добило на коришћење грађевинско земљиште вишеструко веће вредности од улога приватног партнера), или могу створити огромну штету јавним ресурсима, тако што не би плаћали кредите за које је држава гарантовала. Поред тога постоје и предузећа где је држава власник са мање од 50% али над предузећем има ефективну контролу. У свим таквим случајевима би омогућавање права на приступ информацијама било једнако оправдано као и у случајевима који су већ покривени у Закону – када је држава већински власник неког предузећа.

На овај начин би се обухватили сви субјекти који поседују информације од значаја за јавност, од “класичних” органа Републике, Аутономне покрајине и локалне самоуправе, преко установа и других јавних служби и организација и појединаца који врше јавна овлашћења, закључно са свим привредним субјектима које су основали јавни ентитети, имају одређени проценат власништва у њима или могућност контроле над њима (без обзира како су формално организовани).

Кад је реч о предузећима која су у мањинском државном власништву, она би имала положај органа власти само уз испуњење једног од два додатна услова из нове тачке 6) или неког од услова из нове тачке 7). Први услов из тачке 6) је да су привредни субјекти добили на коришћење јавну имовину (земљишта, некретнине и друго), да би је користили без икакве надокнаде или уз надокнаду која је испод тржишне вредности. У том случају интерес јавности за приступ информацијама постоји зато што треба обезбедити да јавна имовина не претрпи штету, односно, да донесе корист јавном интересу која неће бити мања од оне која је остваривана пре давања имовине на коришћење предузећу. Други основ за то да мањински државна предузећа постану органи власти биле би државне гаранције за кредит. С обзиром на могућност да кредит на крају буде плаћен из буџета, грађани имају право да се упознају са појединим пословним одлукама предузећа, иако оно није у већински државном власништву. У оба случаја је предвиђено да ће предузећа у мањинском државном власништву бити органи власти, уколико је вредност јавне имовине којом располажу или вредност кредита за који су добили државне гаранције већа од вредности њиховог нето капитала. У новој тачци 7) прописани су као основи за обухватање предузећа у мањинском државном власништву ситуације које се тичу ефективне контроле над предузећем које држава има, без обзира на то што поседује мање од 50% удела или акција. Дакле, док се у новој тачци 6) обухватају предузећа у којима приватни партнер има доминантну моћ да доноси одлуке, али је реч о предузећима која располажу јавним ресурсима велике вредности, у новој тачци 7) се обухватају законском дефиницијом предузећа у којима држава има доминанту улогу у одлучивању. На тај начин се обезбеђује контрола по оба основа која чине оправданим да се јавности омогући у вид у поједине аспекте рада предузећа у којима држава није већински власник (заштита јавних средстава и одговорност за доношење одлука).

Члан 6. којим се мења члан 13.: Генерално гледано, прво начело у раду на изменама овог закона, као и било ког другог прописа требало би да буде (као што важи и за лекарске интервенције): *primum non nocere* („најпре, не шкоди“). Дакле, нацрт закона не би смео да садржи ни једно решење које би сузило обим права на приступ информацијама или успорило остваривање тог права. Уколико би биле усвојене одредбе које имају такав ефекат, отворило би се и питање уставности промена. Наиме, у члану 20. ст. 2. Устава Републике Србије стоји да се „достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати“, а право на приступ информацијама је дефинисано као људско право у оквиру члана 51. ст. 2. Устава („Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“).

Због тога је потенцијално спорно и увођење новог основа ограничења који се односи на случајеве када би „поступање органа власти по захтеву подразумевало прекомеран утрошак времена или средстава, несразмеран у односу на интерес јавности да зна, а које би онемогућило или у великој мери отежало редован рад органа власти“. У досадашњој

пракси су захтеви за приступ информацијама понекад одбијани из сличних разлога, уз позивање на одредбе о „злоупотреби права“. Објективна немогућност органа да поступи у законском року већ је препозната у Закону, али не као основ за одбијање захтева, већ за продужење рока. Потенцијално је опасно дати могућност органима власти да ускрате информације због тога што би им поступање по захтеву омело редован рад. Пре свега, због тога што је те тешкоће у неким случајевима скривио сам орган или су повезане са неиспуњењем обавеза из Закона о електронској управи (израда докумената у отвореном формату). На пример, Транспарентност Србија се својевремено сусрела са ситуацијом да једно јавно тужилаштво одбија захтев, јер би копирање већег броја оптужница значајно оптеретило њихов рад. Када смо указали да нам не требају скениране фотокопије оптужница са потписом и печатом, већ само текст оптужног акта у електронском облику, добили смо одговор да тужилаштво уопште не чува оптужнице (које су, извесно прво куцане у MS Word или другом сличном програму), већ само њихове одштампане примерке.

Члан 9. којим се мења члан 16.: У пракси се показало да се у неким случајевима, када се захтевом тражи велики број информација, орган власти обраћа тражиоцу, указује му на тешкоће и нуди да тражилац изврши увид у документацију, како би се одлучио који од многобројних докумената су му потребни. Овим практичним решењем за остваривање права избегавају се комбинују оба приступа и на ефикасан начин решава уочени проблем уз избегавање непотребних трошкова. На овај начин правно се уређују ситуације када је предмет захтева јасан (уређење захтева није потребно), али је реч о великом броју докумената (што тражиоцу можда није било познато), па орган о томе обавештава тражиоца, предочава му чињенице, а тражилац након тога пристаје да предмет свог захтева прецизира или сузи.

Члан 10. којим се мења члан 22.: Предложеним изменама се смањује обим права на приступ информацијама јер се уводи Народна банка Србије на списак органа власти против којих није могуће изјавити жалбу Поверенику већ само повести управни спор. Заштита права у управном спору се показала у протеклих 16 година као далеко слабија у односу на ону која се остварује у поступку по жалби. Иако ни Повереник није успео да због великог броја жалби постигне ажурност у складу са прописаним роковима за одлучивање (30 дана), ту су рокови макар прописани, што није случај у управном спору, а и у пракси су значајно краћи. Поред тога, када орган власти напросто игнорише захтев (што је најчешћи вид ускраћивања права), ради покретања управног спора тражилац мора да захтев понови и остави органу додатних седам дана за одговор, а жалбу може да поднесе чим прође 15 дана од достављања (првог) захтева. Укључивање НБС на списак оних који су заштићени од жалби ставило би тражиоце информација у знатно неповољнији положај од садашњег.

У пракси највише проблема у остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја ствара Влада Србије, односно њен Генерални секретаријат. На пример, у периоду од 2017 до 2021, Влада је у потпуности игнорисала чак 90% захтева за приступ информацијама које је упутила Транспарентност Србија. Иако је немогућност жалбе на решења која доноси Влада прописана и у Закону о општем управном поступку, треба имати у виду да се та одредба односи само на ситуације када решење доноси Влада на својој седници. С друге стране, када је реч о примени Закона о слободном приступу

информацијама од јавног значаја, појам „Владе“ се тумачи шире – тако да обухвата све њене секретаријате, канцеларије и службе. Ове службе Владе имају правни субјективитет када им то одговара – на пример, они самостално спроводе јавне набавке, имају своје разделе у буџету, њихови руководиоци одлучују о запошљавању кадрова и слично. Међутим, када треба да полагају рачуне о свом раду онда они „нису органи“.

Због тога је главни предлог цивилног друштва одувек био да се члан 22. ст. 2. Закона брише. Алтернативно, предлагемо да се генерални секретаријат и службе Владе третирају као засебни органи власти и да се на тај начин омогући адекватна правна заштита у случају да не поступају по захтевима.

Кад је реч о управним споровима, потребно је неколико промена. Прво, мора се, као потпуно непримерена, брисати обавеза тражиоца да поново шаље захтев пре него што уопште може да покрене управни спор. Наиме, на тај начин су тражиоци информација додатно стављени у неповољнији положај у случајевима када је захтев игнорисан од стране неког од органа власти против којих се не може изјавити жалба. Такође је предложено да се изричитом одредбом укаже на могућност да Управни суд одлучи мериторно у предмету слободног приступа информацијама уместо да само обавезе орган власти да поступи. Наиме, пракса је показала да управни спорови трају веома дуго, чак и у ситуацијама када је спор узрокован непоступањем органа по захтеву за приступ информацијама. Стога би мериторно одлучивање Управног суда, када год је то могуће, поштедело тражиоца информација тога да два пута чека на одлуку Управног суда.

Члан 11. којим се мења члан 24.: Корак уназад и негативан правац промена у постојећем Нацрту представља продужење рокова за одлучивање Повереника по жалби. Без обзира на то што би продужени рок био знатно ближи ономе који се постиже у пракси, начелно је исправније решавати проблем на други начин – запошљавањем додатног особља које решава жалбе или поједносављивањем поступка одлучивања у случајевима који се најчешће срећу – да је жалба изјављена због тога што орган власти уопште није поступио по захтеву. Стога смо предложили да основни рок за одлучивање Повереника по жалби буде једнак ономе који и сада стоји у закону.

Закон препознаје дужност органа да у ситуацијама нарочите хитности (нпр. заштита живота), по захтеву поступе у року од 48 сати и да неизоставно омогуће приступ таквим информацијама. Међутим, правна заштита у таквим случајевима није била обезбеђена у краћим роковима, него за остале жалбе, чиме се ово правило обесмишљава. Нацрт Закона сада садржи рок од 30 дана за одлучивање Повереника у оваквим случајевима (једнак оном који се налази у постојећем закону, што би било краће од основног рока из Нацрта (60 дана). Без обзира на то, очигледно је реч о непримерено дугом року – ако је информација толико битна за јавност да је орган власти мора саопштити у року од 48 сати, било какав рок за одлучивање по жалби или тужби који је дужи од 48 сати обесмишљава право на приступ информацијама.

Члан 13. којим се мења члан 27.: Потребно је увести рокове за поступање Управног суда. Ако Повереник има рок за поступање по жалби, а задржи се у Закону концепт према којем се против неких органа може само покренути управни спор, онда би у таквим

предметима такође морао да постоји рок за одлучивање, како би се обезбедила каква-таква једнакост правне заштите.

Члан 15. којим се додају нови чланови 28а и 28б: Извршење Повереникових решења је у пракси највећи проблем за остваривање права. Разлози због којих се овај проблем јавља су тесно везани са изменама и применом других прописа. У вези са тим Транспарентност Србија је објавила посебну анализу. Проблеми се јављају на два нивоа. Први је нефункционисање механизма за извршење неновчаних обавеза путем административне принуде. Други је то што Влада Србије, која би према слову Закона требало да обезбеди извршење решења Повереника када други механизми не успеју, то никада није урадила. За први проблем се решење може тражити у примени одредби ЗУП-а, што се до сада показало као немогуће, а Министарство није показало спремност да упоредо са овим законом мења и релевантне одредбе тог акта. Друга могућност је да се пропише посебан механизам принудног извршења, само за овај закон. То је пут којим је кренула актуелна радна група, предложивши увођење система изрицања новчаних казни док по решењу не буде поступљено. Сличан систем је постојао до пре неколико година и показао је бројне недостатке. Највећа нелогичност је била та што је казне (које се сливају у буџет) плаћао државни орган који се такође финансира из буџета. Због тога је у најмању руку неопходно прописати обавезу да се након што орган плати такву казну обавезно покрене поступак у којем ће она бити наплаћена од непосредног кривца – руководиоца тог органа. Због тога су наши предлози усмерени у два правца. Први предлог се односи на висину новчаних казни које се могу изрећи. Решење према којем је распон тих казни између 20 и 200 хиљада динара везан је за решења из ранијих прописа и више не представља обавезујући оквир за ову врсту мере. Стога је предложено да се максимална вредност новчаних казни десетоструко увећа – на 2 милиона динара, јер је актуелни максимум непримерено низак. Штавише, и 2 милиона динара је значајно мање од висине казне која би била плаћена применом одредаба Закона о општем управном поступку, тако да би кроз јавну расправу требало утврдити и евентуално већи износ. Други предлог се односи на решавање нелогичне ситуације – да казну плаћа орган, јавним средствима, а да није извесно да ли ће лице које је скривило плаћање казне надокнадити штету органу. У том смислу је предложено да у року од 30 дана, орган власти, односно надлежни јавни правобранилац, буде обавезан да покрене поступак за наплату штете од одговорног лица за вредност наплаћених новчаних казни.

У члану 28б предложене су измене које би на логичнији начин уредиле право оштећеног да покрене прекршајни поступак против одговорног лица у органу власти који није поступио по захтеву за приступ информацијама у прописаном року. Наиме, није оправдано да право на покретање прекршајног поступка буде условљено, као што је сада случај (на основу Нацрта), окончањем поступка по жалби или окончањем управног спора. Може се прихватити решење из Нацрта да оштећени привремено буде лишен овог права, али само у случају да поступак по жалби, односно управном спору буде завршен у прописаном року. Напомињемо да је ова измена повезана са одређивањем рока за поступање управног суда у поступцима када жалба против органа власти није допуштена.

Члан 18. којим се мења члан 31.: Повереник се тренутно може разрешити, између осталог, и због тога што по оцени народних посланика „нестручно и несавесно“ обавља

своју функцију. На страну чињеница да многи народни посланици немају довољно знања да утврде да ли је повереник радио стручно – опасно је то што оваква оцена подлеже арбитрерном одлучивању. Решење се налази у прецизирању разлога – на пример, да се нестручност може утврђивати само на основу одлука неког другог државног органа (на пример, суда који због грубе повреде закона поништи велики број Повереникових решења). Поред тога, транспарентност поступка разрешења се постиже јавним објављивањем тих разлога, расправљањем о њима на седницама одбора на које се обавезно позивају предстаници органа на основу чијих се одлука одлучује о нестручности и савесности.

Члан 22. којим се мења члан 35.: Имајући у виду да Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја има примат у односу на одредбе других прописа у овој области, али и чињеницу да се норме других прописа у пракси ипак користе за ограничавање овог права, неопходно је да Повереник добије право и обавезу да даје мишљења поводом иницираних поступака оцене уставности и законитости закона и других општих аката којима се повређује право на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Поред тога, потребно је да Повереник даје мишљења не само на нацрте закона, већ и на предлоге закона који се могу значајно разликовати од нацрта на који је мишљење већ дато. Такође, у неким случајевима, нацрт закона неће ни постојати (када је предлагач народни посланик, Заштитник грађана, Народна банка Србије, Скупштина АП, грађани кроз народну иницијативу).

Члан 23. којим се мења члан 38.: Радна група није прихватила предлог да орган који има већи број запослених обавезно донесе акт којим ће уредити поступање у оквиру овог закона, иако се у пракси показало да овакви акти помажу нарочито службеницима који су добили задужење да поступају по захтевима и припремају информаторе о раду. Због тога овај предлог износимо и на јавну расправу.