

Коментари и предлози за јавну расправу о нацрту Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – март 2018

Подносилац: Транспарентност – Србија

Израђено у оквиру заједничког пројекта коалиције прЕУговор

О припреми Нацрта и јавној расправи

Поступак израде нацрта закона је текао необично и непотребно дуго. Наиме, још од 2012. постоји предлог закона који је садржао решења за бројне проблеме из праксе. Тај предлог закона је по аутоматизму повучен из процедуре након избора нове Владе крајем те године, и никада није поново предложен Скупштини, иако нико од чланова Владе није указао да у њему има нечега спорног. Тај предлог закона се неретко назива „предлог Повереника“, иако је у ствари реч о документу који је Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило узимајући у обзир поједине предлоге Повереника, и који је затим Влада Републике Србије утврдила као свој предлог, који се и данас може преузети са сајта Владе¹. Такође подсећамо да се у скупштинској процедури већ дуже од десет година налази предлог измена и допуна овог закона, сачињен од стране групе невладиних организација и подржан од стране 35.870 бирача.² Овај предлог закона од 22. новембра 2007. није никада уврштен на дневни ред. Неке од предложених промена из тог текста су уврштени у измене закона које је касније предлагала Влада. Међутим, до неких промена није дошло ни до данас, као што је, на пример, предлог да се брише члан 22. ст. 2. који изузима шест органа власти из општег режима за изјављивање жалби.

Стога је поступак израде нових законских решења могао да буде веома брзо завршен, да је за то постојала спремност, пре свега на политичком нивоу одлучивања. Уместо тога, измене су планиране за далеку будућност, али ни ти рокови нису поштовани, тако да закон није промењен ни онда када је оригинално планирано у националним стратешким документима (Национална стратегија за борбу против корупције), нити у роковима из Акционог плана за поглавље 23 преговора Републике Србије са Европском унијом (измене овог закона су биле планиране или помињане и у другим стратешким документима Републике Србије, нпр. у вези са реформом јавне управе и партнерством за отворену управу).

Кад је реч о АП за поглавље 23, сама препорука је веома лоше дефинисана јер везује проблеме приступа информацијама за поједине области (неке од њих погрешно одабране), а не за системско одсуство воље да се Закон примени у сваком случају када постоји обавезујућа одлука Повереника. Приметно је да обавезе из Акционог плана нису у потпуности поштоване ни у по другим питањима, осим рокова. Тако је изради Нацрта требало да претходи анализа примене норми у појединим ситуацијама (нпр. у вези са јавним набавкама). Међутим, Министарство правде, задужено за ову активност, прибавило је ту анализу тек након што је нацрт практично већ био припремљен (2018), а затим ју је доставило Министарству државне управе и локалне самоуправе, као органу који је задужен за наредну активност – припрему нацрта измена и допуна закона. Та анализа се иначе бави само неким питањима која су битна за примену Закона, тако да је при изменама Закона свакако (било) потребно повести рачуна и о другим изворима сазнања о проблематичним нормама и пракси. Такође, ни анализа ни закон се не односе на питања која су изричито наведена у АП за поглавље 23. Кад је реч о Нацрту закона, требало би макар у образложењу објаснити у којој мери ће бити испуњене препоруке

¹http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/166823/pz_informacije_od_javnog_znacaja00595_cyr.zip

²http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3872-07.zip

које је Европска комисија дала за област приступа информацијама, било да се то чини у самом Нацрту овог закона или у неком другом акту чија се промена планира.

Током дугог процеса израде, Транспарентност Србија је дала своје коментаре када је била позвана да то учини, у новембру 2015, далеко пре него што је радна група уопште била формирана. Наиме, према подацима Министарства, радна група је формирана тек годину дана касније, 2. новембра 2016, током 2017. године се састајала осам пута, а затим је одржала консултације са Повереником. У периоду од 5. до 15. фебруара концепт закона, то јест нацрт измена које се планирају без пратећег образложења био је отворен за консултације. Према информацијама из јавне расправе, тада је примљено „преко 100 предлога“ институција и цивилног друштва. У неколико случајева текст закона је битно погоршан у нацрту у односу на овај почетни концепт.

О Нацрту закона уопште

Кад је реч о самом нацрту Закона, он не поштује основно начело које је требало да буде полазиште и ових и било којих других измена прописа (као што важи и за лекарске интервенције): „*primum non nocere*“ („најпре, не шкоди“). Наиме, нацрт садржи и нека решења која ће сузити обим права на приступ информацијама и успорити 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“. Стоји чињеница да Нацрт садржи и нека позитивна решења. Међутим, начелно је недопустиво да нацрт, који се доноси како би поправио стање у овој области, буде у било чему лошији у својим решењима од актуелног текста, од препорука које су нашим државним органима дали експерти међународних организација који су позвани да дају свој суд, да се њиме не решавају проблеми препознати у годишњим извештајима Повереника, као ни проблеми који су изричито поменути у опису стања за преговарачко поглавље 23, и да заостаје чак и за решењима из текста који је послужио као почетна основа за рад (предлог измена закона из 2012).

Несумњиво је да Нацрт садржи и нека решења која унапређују правни оквир за приступ информацијама, на шта ће такође бити указано у детаљним коментарима. Сматрамо, међутим, да ни једно побољшање законског текста не може да потре ефекте погоршања других одредаба, због чега ни овај Нацрт, ни потоњи предлог и усвојене измене не би требало тумачити простим сабирањем „плусева“ и „минуса“.

У поступку израде Нацрта, радна група је имала на располагању „прелиминарне коментаре“ организације СИГМА, из јуна 2016. Приметно је да ни ове препоруке нису искоришћене у потпуности приликом израде Нацрта, а експерти ове организације су изнели веома оштре критике на округлом столу 27. марта 2018.

У вези са овим треба напомињемо да је од укупно 32 предлога за интервенције у тексту Закона које је Транспарентност - Србија идентификовала новембра 2015.³ и доставила Министарству за државну управу и локалну самоуправу, у нацрту понуђено решење за само шест проблема, а у два случаја понуђена решења само делимично отклањају проблем.

³<http://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/dopis%20povodom%20izmena%20zakona%20o%20slobodnom%20pristupu%20informacijama%202015%20final.pdf>

Коментари појединих решења из Нацрта МДУЛС

Члан 3.

Промене у дефиницији „органа власти“ су делимично позитивне и олакшавају остваривање права или га чак проширују. У таква решења се може уврстити: то што ће сада изричито бити поменуте као субјекти обавеза градске општине, физичка лица која имају јавна овлашћења (нпр. нотари), физичка и правна лица којима је поверено обављање делатности од општег интереса. Најважнија позитивна промена јесте то што се укида дистинкција између категорије „државни орган“ и других органа власти. Услед те промене, између осталог, сви органи власти биће у обавези да израде информатор о раду.

С друге стране, право је сужено на више начина. Када је реч о носиоцима јавних овлашћења, сада ће бити могуће тражити од њих само информације које су у вези са вршењем тих овлашћења, а не и друге информације које се односе на њихов рад.

Нацрт такође искључује из примене политичке странке и верске заједнице, што би се можда могло оправдати одређеним специфичностима рада ових организација. Међутим, начин на који је то учињено није у потпуности оправдан. Наиме, ставља се у први план да се „контрола финансирања“ политичких странака и верских заједница „врши по посебном закону“. Ово, за почетак, није истина када је реч о верским заједницама, јер таквог закона нема (нејасно је да ли се овим најављује његово доношење). Када је пак реч о политичким странкама, онда треба напоменути да осим њих као примаоци финансијских средстава могу бити и групе грађана и коалиције политичких странака, али ни једни ни други немају својство правног лица. Када је реч и о странкама и о верским заједницама, погрешно је то што се „контрола финансирања по другом закону“ помиње као разлог да не буду обухваћени обавезама из овог закона. Наиме, постоје и други легитимни интереси због којих би неко могао имати право приступа њиховим подацима, а не само контрола финансирања, иако је несумњиво тачно да је и омогућавање приступа подацима један вид контроле. **Стога би ову норму требало изменити и прецизирати разлоге за искључење ове две категорије субјеката из појма орган власти.**

Алтернативно, ни политичке странке, ни верске заједнице не би требало у потпуности искључити из круга органа власти, уколико се претежно финансирају из буџета. Уместо тога, требало би осмислити систем у којем ће обавеза давања података о трошењу средстава из јавних извора, било да је реч о странкама, верским заједницама или неком другом правном лицу, бити првенствено на оном органу власти који додељује та средства или контролише извештаје о њиховом трошењу, а тек супсидијерно на примаоцу средстава.

Треба напоменути да Нацрт није решио дилеме које су и раније постојале у Закону у погледу критеријума да се установи да ли је неко лице финансирано и да ли је претежно финансирано од стране другог органа власти, па би их требало прецизирати (нпр. да је реч о финансирању у претходној години, да се узимају у обзир добротина давања а не и средства која су приходована на други начин итд.)

Штетна је одредба према којој се под органима власти неће сматрати друштва капитала „која послују на тржишту у складу са прописима о привредним друштвима“, чак ни када је држава члан или акционар таквог предузећа. Тако се из обавезе да омогуће приступ информацијама изузимају бројна предузећа која располажу значајном јавном имовином само због тога што су у неком тренутку променила правни облик - најчешће је реч о преласку из статуса јавног предузећа у друштво капитала. Као пример могу да се наведу предузећа попут „Електро mreжа Србије“, „Коридора Србије“, ДИПОС и „Железница Србије“. Будући да је одлука о томе која ће предузећа променити својински облик у крајњој линији арбитерна јер зависи од слободне процене целисходности коју доноси Влада и локалне скупштине (мада је претворба у неким случајевима такође и последица поштовања ЕУ регулатива или намере да се удели у предузећу продају), укључивање овакве одребе у Закон би могло довести до драстичног умањења транспарентности рада овог дела јавног сектора.

На јавној расправи је већ истакнуто да су поједине земље из окружења (Словенија), које нису имале обухваћена ова предузећа својим законом, промениле закон, проширивши круг обвезника. И иначе, приметан је тренд да се све већи број предузећа која су била јавна претвара у друштва капитала, задржавајући исту делатности и имовину, па нема основаног разлога да буде битно другачије ни са обавезама у погледу јавности рада. Напротив, све више нараста потреба да се кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја омогући увид у део података и код предузећа у којима је држава мањински власник, како би јавност имала могућност да сагледа рационалност коришћења јавних средстава и рада представника државе у таквим предузећима. Ово је посебно битно код заједничких предузећа која су формирана у склопу јавно-приватног партнерства, где јавни партнер уноси не само део имовине у предузеће, већ може имати и обавезе у погледу свеукупног пословања таквог правног субјекта.

Треба истаћи да у постојећем Закону о слободном приступу информацијама већ постоје могућности да се заштите легитимни интереси ових предузећа (нпр. заштита пословне тајне), када они могу бити угрожени обелодањивањем информација за које су заинтересовани и њихови конкуренти. Потребно је само да ти интереси буду ваљано образложени и да буду засновани на правним основима које је законодавац препознао. Образложење да се изузимањем из приступа информацијама штити Уставом гарантована једнакост пословања предузећа није у потпуности оправдано. Наиме, за поједина друштва капитала су и другим законима предвиђена посебна правила (нпр. примена појединих одредаба Закона о јавним предузећима), која не важе за приватна предузећа. С друге стране, такође стоје и уставна начела, попут права на обавештеност и несмањивања достигнутог нивоа људских права.

У предложеним изменама и допунама члана 3. налази се и користан предлог да се као органи власти третирају и она лица која „обављају делатности од општег интереса“. Будући да је ово синтагма која се користи у том облику искључиво у Закону о јавним предузећима (како актуелном, тако и у претходним законима), једино је логично закључити при будућим тумачењима да је намера законодавца да предвиди обавезе за правна лица и предузетнике који пружају разне комуналне и сличне услуге од општег интереса (нпр. јавни градски превоз, одвожење смећа, испорука воде, паркинг сервис...) на основу одлуке или уговора са надлежним органом. Међутим, како у правном систему Србије постоје и друге донекле сличне

формулације, у којима се помиње „општи интерес“, било би веома корисно прецизирати ову норму тако да се отклони свака могућност погрешне примене Закона. Наиме, у члану 2. Закона о удружењима, каже се да се она могу основати, између осталог, ради остваривања или унапређења „општег циља и интереса“. Такође, у члану 3. Закона о јавном информисању и медијима се говори о „делатности јавног информисања“, а нема сумње да је та делатност у општем интересу. До могуће конфузије и бојазни за погрешну примену Закона, може довести у одређеној мери и то што су истом тачком обухваћени „носиоци јавних овлашћења“ и они који „обављају делатности од општег интереса“. Иако се круг тих лица делимично преклапа, он није идентичан нити комплементаран, тако да није оправдано да се њихове обавезе третирају истом одредбом. Због тога сматрамо да решење које би отклонило ове бојазни и појаснило намере законодавца лежи у подели актуелне тачке 5) на две. Поред тога, у делу који се односи на „обављање делатности од општег интереса“, требало би нагласити да се тај појам тумачи у складу са Законом о јавним предузећима.

Из свих наведених разлога, предлажемо да члан гласи овако (приказане су измене у односу на постојећи текст Нацрта):

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 става;
- 5) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, територијална аутономија, локална самоуправа или орган из тач. 1)–4) овог члана са 50% или више акција или удела у збиру;
- 6) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, територијална аутономија, локална самоуправа или орган из тач. 1)–4) овог члана са мање од 50% акција или удела у збиру, које без накнаде или по нетржишним условима користи јавну имовину или кредит за који је орган власти дао гаранције;
- 7) правно лице или предузетник који обавља делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује правни положај јавних предузећа и другог облика организовања који обављају делатност од општег интереса, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности;
- 8) правно или физичко лице које има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења;

- 9) правно лице које у години подношења захтева или последњој претходној години претежно финансира један или више органа из тач. 1) до б) овог става, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим средствима, изузев када тим информацијама располаже орган који врши финансирање или други орган власти надлежан за контролу.”

Образложење:

Иза прве четири постојеће тачке додате су нове тачке 5) и 6) које се односе на предузећа која су у јавној својини, било у већинском или у мањинском делу. Када је реч о већински државним предузећима она су увек органи власти. Наравно, то не значи да ће дати сваку информацију која им се затражи. И таква предузећа могу имати сасвим легитимне пословне тајне, нарочито уколико послују на тржишту где има конкуренције (нпр. „Телеком Србија“), а поготово тамо где пословних конкурената нема уопште или је њихов удео на тржишту занемарљив (нпр. „Коридори Србије“, „Електроурежа Србије“). Она могу ускратити приступ информацијама уз позивање на одговарајући законски основ, примењујући правила из члана 8. и 9. Закона. С друге стране, право на приступ информацијама омогућава да грађани, као крајњи власници тих предузећа добију битне информације о коришћењу њихових ресурса, што може бити нарочито значајно нарочито када се има у виду могући политички уплив на њихово пословање, као и доношење одлука које нису у потпуности мотивисане комерцијалним разлозима (нпр. запошљавање, оглашавање, спонзорства).

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. Први је да су добили на коришћење јавну имовину (земљишта, некретнине и друго), да би је користили без икакве надокнаде или уз надокнаду 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.

Нова тачка 7) представља разрађену норму тачке 5) актуелног Нацрта. У оквиру тачке 7) су груписана правила која се тичу лица која „обављају делатности од општег интереса“. Прецизирано је да се појам обављања делатности од општег интереса тумачи у смислу Закона о јавним предузећима, па је у ту сврху овде пренет део члана 1. Закона о јавним предузећима. Пошто према слову тог закона, делатности од општег интереса, поред јавних предузећа и предузећа у државном власништву, могу обављати и друга (приватна) предузећа и предузетници, то је и овде предложено да се прецизира појам органа власти.

Нова тачка 8) садржи делове тачке 5) актуелног Нацрта који се односе на носиоце јавних овлашћења.

Тачка 9) представља значајно измењену тачку б) актуелног Нацрта. У њој се прво прецизира појам финансирања, тако што се оно везује за претходну или текућу финансијску годину.

Такође се прецизира да финансирање у збиру од стране више органа власти, ако је веће од 50% у збиру може бити довољно да се неки недржавни субјект сматра органом власти, макар кад је реч о делу информација које поседује. Из одредбе постојећег Нацрта избрисане су норме које изузимају политичке странке и верске заједнице, јер изузимање искључиво ове две врсте субјеката тренутно није ваљано образложено. Међутим, уведен је један општи основ да се правна лица финансирана већински од стране државе ослободе обавезе давања информација о том финансирању. То ће бити свака она ситуација када том истом информацијом располаже орган власти који врши финансирање. На овај начин ће се избећи неоправдано наметање обавеза недржавним субјектима који су добили нека јавна средства. На пример, уколико је неки локални медиј или удружење која пружа социјалне услуге претежно финансирано средствима града или Републике, нема разлога да се тај медиј или удружење излажу обавези поступања по захтевима (за шта можда немају ни квалификованог особља). Они ту обавезу неће имати ако су извештаје и друге податке у вези са коришћењем буџетских средстава већ доставили финансијеру тог програма (градском секретаријату или министарству).

Члан 4.

У овом члану врше се корисна прецизирања норме.

Члан 8.

Овај нови члан садржи актуелна правила „троделног теста“, који треба спровести пре доношења одлуке о томе да ли приступ информацијама треба ограничити у конкретном случају. Номотехнички, није исправна замена целог постојећег члана 8. Закона новим, будући да се у ствари ради о додавању нових ставова иза постојећих, без њихове измене.

Према образложењу Нацрта, три допунска теста (потребност, подесност и сразмерност ограничења), „тревало би разумети искључиво као саставни део трипартитног теста из става 1. члана 8, односно као правну елаборацију начина његове примене“. С обзиром на проблеме у примени Закона, начелно је корисно да кораци у примени троделног теста буду прецизирани. То је једним делом учињено и одредбама из Нацрта. Међутим, три „допунска теста“ представљају само неке од корака које орган власти мора да предузме пре него што евентуално ускрати приступ. Уколико се већ наводе ти кораци, **било би практично да су сви излистани на једном месту**. Уколико не у самој одредби, онда би у образложењу било добро представити и друге радње које орган власти мора да предузме. То би било најкорисније учинити на неком конкретном примеру, будући да је реч о једној од најизазовнијих обавеза које стоје пред овлашћеним лицима у органима власти, а да многи од њих уопште нису правници по струци. Поред тога, до забуне код овлашћених лица може доћи већ и због тога што се уз тест из три дела прописују три додатна теста, који су саставни део троделног теста. То појачава потребу за целовитим образложењем, пре него што норма буде усвојена.

Троделни тест, који од почетка постоји у Закону (и који би остао и након ове допуне), састоји се од разматрања следећа три питања⁴:

„1) да ли се тражени приступ ускраћује ради заштите неког од Законом набројаних интереса (члан 9, 13, 14); 2) ако се утврди да је тако, да ли би омогућавањем траженог приступа тај интерес био озбиљно повређен у конкретном случају; и 3) да ли је по мерилима демократског друштва неопходно ускратити приступ информацији.“

Применом три „допунска теста“ би орган власти, Повереник и Управни суд требало да утврде „да ли 1) се без ограничења права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли постоји други начин да се оствари циљ ограничења (тест потребности); 2) се ограничењем права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли је ограничење права подобан начин за остварење циља ограничења (тест подесности); 3) је ниво ограничења права из овог закона, узимајући у обзир средства која се користе и последице њиховог коришћења, сразмеран циљу који се жели остварити, односно да ли се претежнији интерес може заштитити и уз примену ограничења у мањој мери, у складу са законом (тест сразмерности).“

Тест потребности би по логици ствари требало да се одигра током друге фазе троделног теста. Када орган власти утврђује да би обелодањивањем информације озбиљно нашкодио неком другом интересу, он тиме уједно утврђује да је ограничење **потребно**, ради заштите тог другог интереса. Даље, и додатни тест подесности је нешто што орган власти треба да спроведе у ранијим фазама. Ако се, на пример, тражи документ означен неким степеном тајности, па је орган утврдио да би скидање тајности и одавање информације угрозило остваривање заштићеног интереса, очигледно је да је до тог момента већ извршен и тест **подесности**. Након што је орган власти утврдио да право на приступ информацији мора да ограничи, како би заштитио други претежнији интерес, остаје да утврди и у којој мери то ограничење треба да буде. На то упућује „тест **сразмерности**“. Исход тог теста се најбоље може видети у ситуацијама када је приступ неком документу делимично ограничен. Будући да није нужно да се тајношћу штити цео документ, из копије се пре достављања уклањају (зацрњују) само поједини делови.

Члан 9.

У овом члану се врши корисно прецизирање времена у којем може бити ускраћена информација о поступку који је у току или тајних података. У погледу заштите интелектуалне и индустријске својине, изузетак јесте логичан и образложен. Уколико буде правилно примењен, неће створити тешкоће ни у пракси. Наиме, овде је кључно питање шта све може бити проглашено за интелектуалну својину и ауторско дело. У прошлости је било примера да су органи неосновано ускраћивали право по овом основу (нпр. позивање да је уговор о ауторском делу).

С друге стране, предвиђене су и неке измене које су сувишне или, у најмању руку, недовољно образложене. Тако, у оквиру тачке 2) веома је корисно то што је могућност ускраћивања права на приступ информацијама по основу ометања поступка ограничена на период док тај поступак

⁴ Наведено према: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>

траје. С друге стране, нејасно је због чега је сада као препрека за давање информација наведен „управни поступак“, иако је и до сада било могуће позвати се на то да се води „други, правно уређени поступак“. Ова промена није образложена.

Слично томе, ни на који начин није образложен део промене у тачки 5). Ту се предвиђа уношење појма „професионална тајна“, на место где је раније стајала „друга тајна“. Иако би, хипотетички, постојање професионалне тајне могло бити разлог за ускраћивање приступа информацијама, требало би образложити потребу за оваквим решењем. Наиме, дужност чувања професионалне тајне постоји за појединца који обавља одређену професију (нпр. свештеник, психијатар, адвокат). С друге стране, право на приступ информацијама остварује од органа власти (нпр. од медицинске установе) могла позвати на дужност заштите приватности.

Члан 11.

У овом члану се врше корисна прецизирања у вези са оспоравањем објављене информације.

Члан 12.

У овом члану се врши корисно прецизирање у вези са раздвајањем информација. Међутим, нејасно је, а није ни образложено, због чега се органу власти налаже да при достављању копије документа из њега изузме (нпр. затамни) само заштићене информације из члана 9. ст. 1, а не и информације које се штите на основу члана 14. У дугогодишњој пракси примене Закона се управо тако чини. Када органи власти поштују правила, они у копији документа затамњују не само податке који представљају тајну, већ и поједине личне податке (нпр. јмбг, лична адреса). Поред тога, пракса органа није уједначена у погледу процесног поступања. Док у неким случајевима органи власти доносе решење којим делимично одбијају захтев за приступ информацијама и образлажу то заштитом података на основу члана 9. или 14, у другим они једноставно обавештавају тражиоца да део документа не може да добије.

У вези са тим, подсећамо на предлог за допуну овог члана Закона који је дат 2012:

„Када се у случају из става 1. овог члана, захтевом тражи упућивање копије документа, орган власти ће израдити и упутити копију без заштићених информација, на начин да је упућена копија у највећој могућој мери слична оригиналу.

У случајевима из ст. 1. и 2. овог члана, орган власти ће обавестити тражиоца да остала садржина није доступна и донеће решење којим се захтев делимично одбија.”

Мишљења смо да би ове норме представљале кориснију допуну од оне која се тренутно предлаже за члан 12. Закона.

Члан 13.

Предложене су углавном корисне промене у вези са злоупотребом права. Уместо садашњих разлога у новој тачки 1) се наводе они који су се искристалисали у пракси Повереника као оправдани (понављање захтева за већ добијеним или доступним информацијама). Други изузетак („ако 2)БИ ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ ПО ЗАХТЕВУ ЗАХТЕВАЛО ПРЕКОМЕРАН УТРОШАК ВРЕМЕНА ИЛИ СРЕДСТАВА, НЕСРАЗМЕРАН У ОДНОСУ НА ИНТЕРЕС ЈАВНОСТИ ДА

ЗНА“) је дискутабилан. Наиме, подложно је процени шта ће се сматрати прекомерним утрошком времена и средстава, па би у том смислу било добро утврдити неке стандарде у самом Закону, а на основу досадашњих искустава органа власти која су и произвела потребу за формулисањем овакве одредбе и праксе Повереника.

План да се реформише члан 13. Закона постојао је и у доба претходног предлога Закона, из 2012. Међутим, тада је ова врста злоупотребе била далеко јасније и рестриктивније дефинисана:

„Орган власти може тражиоцу ускратити или ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако тражилац очигледно злоупотребљава ово право тако што понавља захтев за већ добијеним или доступним информацијама или је захтев очигледно неразуман па би поступање по захтеву представљало недопуштено велико оптерећење органа, несразмерно интересу јавности да зна, при чему је орган власти претходно уложио додатне напоре да удовољи захтеву тражиоца у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа.”

Имајући то у виду, предлагемо да члан 9. гласи (промене су наглашене у односу на текста Нацрта):

ОРГАН ВЛАСТИ НЕЋЕ ТРАЖИОЦУ ОМОГУЋИТИ ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА АКО ТРАЖИЛАЦЗЛОУПОТРЕБЉАВА ОВОПРАВО ТАКО ШТО:

- 1) ПОНАВЉА ЗАХТЕВ ЗА ВЕЋ ДОБИЈЕНИМ ИЛИ ЊЕМУ ДОСТУПНИМ ИНФОРМАЦИЈАМА;
- 2) упућује захтев који је очигледно неразуман па БИ ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА ВЛАСТИ ПО ЗАХТЕВУ ЗАХТЕВАЛО ПРЕКОМЕРАН УТРОШАК ВРЕМЕНА ИЛИ СРЕДСТАВА, НЕСРАЗМЕРАН У ОДНОСУ НА ИНТЕРЕС ЈАВНОСТИ ДА ЗНА, при чему је орган власти претходно уложио додатне напоре да удовољи захтеву тражиоца у мери и на начин који не би реметио нормалан процес рада органа.

Не сматра се прекомерним утрошком времена или средстава из ст. 1. т. 2) овог члана ситуација када је орган пропустио да испуни законску или другобавезу тиме отежао себи могућност да поступи по захтеву.

На пример, захтев тражиоца за копирањем докумената из неколико хиљада архивираних предмета могао би се сматрати несразмерним интересу јавности да зна, јер би онемогућио читаву службу Органа власти да врши своју основу функцију за време копирања. Међутим, не би требало да се захтев за приступ информацијама одбије само по том основу. Требало би од органа власти тражити да претходно покуша да на лакши начин удовољи захтеву тражиоца. На пример, тако што би му омогућио приступ бази података о предметима, како би тражилац сам пробрао предмете који садрже управо оне информације које су предмет његовог интересовања.

Нови став 2. има за циљ да сузи примену изузетка у случајевима када је орган власти сам себе довео до тога да отежано поступа по захтевима. На пример, када је орган власти имао законску или неку другу обавезу (на пример, уговорну), да успостави базу података, па то не учини на време, онда се не може позивати на сопствени пропуст као на правни основ за ограничавање

права јавности да зна, већ треба да омогући приступ подацима који се (противно обавези) и даље налазе ван базе.

Члан 14.

Садржи корисно прецизирање норми.

Члан 15.

Садржи корисно прецизирање норми.

Члан 16.

Норма о допуни образложења решења се чини корисном, јер на основу ње се лакше може проценити основаност разлога за евентуалну жалбу тражиоца. Међутим, остаје питање у којој мери ће орган власти моћи да испуни ову обавезу а да при том не угрози управо оне интересе због којих је тајност одређена.

У образложењу се објашњава да је додатно правило потребно због случајева када орган власти располаже тајним податком, а није сам одредио тајност. Таква допуна се чини оправданом са становишта могућности поступања органа власти по захтеву. Међутим, неминовно се јавља питање на који начин ће тражилац оспоравати решење о одбијању ако му разлози нису познати и још више, на основу којих података ће Повереник/Управни суд моћи да донесу свој суд и утврде да ли је неопходно у демократском друштву да се интерес који се штити тајношћу штити на тај начин. Пре њих, ни сам орган власти, будући без знања разлога за означавање тајности, не може да одмери да ли је неопходно да се тајност и даље чува и у којој мери. За решавање ових озбиљних проблема потребно је системско решење, које подразумева одређени обим укључивања органа који је одредио тајност у поступак.

Члан 22.

Корисно прецизирање норми.

Члан 24.

Неоправдана је језичка промена која се предлаже у овом члану („најдоцније“ у „најкасније“), па од ње треба одустати. Израз „најдоцније“ се користи и у другим прописима Републике Србије, између осталог и у Кривичном законнику, члан 70: „(2) Ако осуђени у одређеном року не испуни неку обавезу из члана 65. став 2. овог законика, суд може, најдоцније у року од једне године од дана кад је протекло време проверавања, одредити да се изврши утврђена казна у условној осуди.“

Члан 26.

Увођење одредбе према којој ће Поверенику бити омогућена израда копије докумената који садржи информацију, ради утврђивања чињеничног стања произлази из праксе примене Закона и логично се надовезује на право увида у сваки носач информације. Упитна је оправданост изузетка према којем копирање не би било допуштено ако документ садржи неке тајне податке, имајући у виду да Повереник има право увида и у такве податке без ограничења.

Стога би овај део нове одредбе („...ОСИМ УКОЛИКО СЕ ИНФОРМАЦИЈА ЧУВА КАО ТАЈНИ ПОДАТАК ИЛИ ПРЕДСТАВЉА ПОСЛОВНУ ИЛИ ПРОФЕСИОНАЛНУ ТАЈНУ.“) требало брисати или ваљано образложити. Тренутно се у образложењу наводи само то да потреба за копирањем проистиче из праксе Повереника, али се не наводе разлози за ограничење.

Члан 27.

У Нацрту се предлаже промена која би увела другачија правила у односу на повезане одредбе Закона о управним споровима и на дугогодишњу потврђену судску праксу бившег Врховног суда Србије (управно одељење) и садашњег Управног суда. Према Нацрту би орган власти (а не само тражилац информације и јавни тужилац у изузетним случајевима) могао да поведе управни спор против Поверениковог решења. Оваква судска пракса проистиче из правила да није допуштена тужба првостепеног органа управе против одлуке другостепеног, а која се примењује код управних спорова у другим областима. На јавној расправи о Нацрту, 27. марта 2018, представник Управног суда је указао и на неуставност овог решења из Нацрта.

Ово правило би битно угрозило остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и не би га требало прихватити (измењени члан 27. ст. 1), **ни када би се утврдило** да је оно **у складу са Уставом, са другим прописима**, са намерама оригиналног законописца или праксом других земаља, као што се понегде тврди (нпр. у анализи примене овог закона, коју је за потребе Министарства правде, а у вези са активношћу из тачке 2.2.5.1. Акционог плана за преговорачко поглавље 23, израдио професор Саша Гајин).

Уколико би такво решење било прихваћено, органи власти, који тренутно чине прекршај када не поступају по коначним решењима Повереника, након што неоправдано ускрате приступ информацијама, могли би да наставе са ускраћивањем информација легално. Они би у том смислу требало да поведу управни спор пред Управним судом и да уз то затраже од Управног суда да одложи извршење Поверениковог решења, будући да тужба у управном спору иначе нема такво дејство. Затим би, према Закону о управним споровима, Управни суд ценио да ли се такво одлагање може одобрити. Критеријум за то је процена да ли би извршење решења (давање информације) нанело органу власти „штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу“. У значајном делу судских поступака, вршење ове прелиминарне процене би било идентично вагању више супротстављених интереса које прво мора да изврши орган власти, затим Повереник, па онда и Управни суд приликом доношења мериторне одлуке. Услед потребног времена за процену да ли има места одлагању извршења, за веровати је да би се решавање управног спора одужило већ на том кораку. Посебно истичемо да увођење овог новог правила није уопште образложено у нацрту закона.

Будући да је чекање на документе и иначе предуго, увођење могућности да се оно пролонгира за најмање неколико месеци, представљало би озбиљан атак на остваривање права на приступ информацијама. За очекивати је да би оно генерално највише угрозило организације које желе да власт учине одговорнијом и новинаре-истраживаче, јер би их у бројним ситуацијама онемогућило да на време упозоре на штетност одлука органа власти. Тиме би се штета пренела и на друштво у целини, које би требало да има користи од праћења рада органа власти. Не

треба заборавити ни други разлог за неприхватање ове одредба - да би увођење овакве одредбе могло значајно да унапреди и иначе преоптерећени Управни суд.

У вези са овим напомињемо да подаци из свих досадашњих извештаја Повереника показују да су у огромној већини случајева жалбе тражилаца информација биле оправдане, да су у већини случајева органи власти добровољно испуњавали захтеве, не чекајући да Повереник донесе решење, или да су то чинили без поговора када решење буде издато. Увођење права на вођење управног спора би очекивано могло да доведе до смањења спремности органа власти да поштују одлуке Повереника, али и до смањења спремности да иницијално пруже информацију тражиоцу (рачунајући на то да ће овај одустати због дугог трајања спора). Подаци из тих извештаја указују такође да постоји немали број случајева (228 према извештају за 2016. и 203 у 2017.) када органи власти нису омогућили приступ информацији ни онда када више нису имали никаквог правног основа да га ускрате. Управо то је проблем који приоритетно треба решавати законским и другим решењима.

Број ситуација у којима је јавни тужилац, на иницијативу органа власти покренуо управни спор против Поверениковог решења мери се десетинама (укупно 26 до марта 2017, четири током 2017. године, према последњем извештају), јер мора да прође кроз „филтер“ тужиоачеве процене постојања повреде закона на штету јавног интереса. Уколико буде препуштено органима власти да процењују да ли је дошло до повреде јавног интереса поверениковим решењем, за очекивати је да би број таквих управних спорова био стотинама пута већи.

У члану 27 (нови ст. 3), налази се иначе корисно решење према којем „ПРОТИВ ПРАВОСНАЖНЕ ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА СТРАНКА И НАДЛЕЖНИ ЈАВНИ ТУЖИЛАЦ МОГУ ДА ПОДНЕСУ ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ ЗАХТЕВ ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ“.

Из свих наведених разлога, предлажемо да се из Нацрта брише предложени нови ст. 1. члана 26 (ПРОТИВ РЕШЕЊА ПОВЕРЕНИКА, ОРГАН ВЛАСТИ, КАО И ДРУГА ЛИЦА ПРЕДВИЂЕНА ЗАКОНОМ, МОГУ ПОКРЕНУТИ УПРАВНИ СПОР.) Насупрот томе, како би се отклонила свака дилема, предлажемо да се актуелни став. 1. замени новим ставовима 1. и 2, који би гласили:

„Орган власти, као првостепени орган, не може поднети тужбу против решења Повереника, у материји слободног приступа информацијама од јавног значаја.“

„У управном спору због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, обавеза подношења накнадног захтева органу власти за поступање у накнадном року, није услов за подношење тужбе и заштиту права.“

Усвајањем овог амандмана би се решио проблем са којим се суочавају тражиоци информације када њихов захтев за приступ информацијама игнорише неки од шест органа власти из члана 22. ст. 2. Тада Закон о управним споровима налаже подношење „накнадног захтева“ (пожурнице). У супротном се тужба одбацује као недопуштена. И даље су актуелни разлози за увођење овакве допуне који су били наведени и у предлогу измена и допуна Закона из 2012, па их наводимо без измена:

„Допуном се предвиђа да у управном спору због повреде права на приступ информацијама од јавног значаја, обавеза додатног подношења захтева органу власти за поступање у накнадном року, није услов за подношење тужбе и заштиту права на приступ информацијама од јавног значаја. Предложена одредба проистиче из постојећег става 2. овог члана по коме је управни

спор за остваривање овог права хитан, као и из чињенице да у материји слободног приступа информацијама тзв. ћутање управе није дозвољено, већ напротив, санкционисано. Осим тога, резултат успешно окончаног управног спора у случајевима „ћутања управе“ је да се органу власти налаже да донесе решење, што је за материју слободног приступа информацијама потпуно непримерено, зато што Законом предвиђа да се решење доноси само у ситуацијама када се захтев одбија, а то би значило да се поводом управног спора, орган приморава да одбије захтев тражиоца.“

Члан 28. и 28а

Решење из ових чланова о управном извршењу можда побољшава ситуацију у односу на садашње стање, али не решава проблем. Наиме, у садашњој ситуацији, због несарадње других институција, Повереник нема могућност да изриче новчане казне у складу са одредбама новог ЗУП-а, услед опструкције других органа у погледу достављања битних података. О том проблему се у годишњем извештају Повереника за 2017. каже следеће:

„У 2017. години управно, односно принудно извршење решења Повереника је постало неспроводиво због одбијања надлежности и сарадње других органа у достављању података неопходних за спровођење извршења или због начина интерпретације одговарајућих законских одредаба. Такво стање је изражено од почетка примене новог Закона о општем управном поступку (ЗУП) којим су прописане веома високе казне које би Повереник у поступку управног извршења требало у виду пенала да изриче органима власти као извршеницима, ради принуде да изврше решење. Казне које је Повереник, према раније важећем ЗУП-у, закључком о кажњавању изрицао органима власти, а чији је максимални износ био двеста хиљада динара у појединачном случају, давале су одређене ефекте. Међутим, чак ни ове изречене, а ненаплаћене казне, уколико их орган добровољно не плати, више није могуће наплатити. Сви органи, потенцијално надлежни за спровођење извршења или за наплату јавних прихода, су се огласили ненадлежним за наплату новчаних казни које изриче Повереник и то: Пореска управа Министарства финансија, Народна банка Србије, Прекршајни суд у Београду, редовни судови и Комора јавних извршитеља. Почетком примене новог Закона о општем управном поступку (1. јун 2017. године), којим су новчане казне у поступку управног извршења значајно увећане (у распону од половине месечних прихода правног лица до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години), настао је нови проблем, не само поводом наведеног извршења решења Повереника о кажњавању, већ и са самим утврђивањем основице за казне, односно прибављањем податка о годишњем приходу органа за претходну годину, неопходних за утврђивање новчане казне у складу са законом, које податке Министарство финансија одбија да достави Поверенику. Посебан куриозитет који се наводи у извештају Повереника је то да је овај орган, након више обраћања добио одговор Министарства финансија, „да такви подаци не постоје, да Законом о буџетском систему није дефинисан појам укупног прихода корисника буџетских средстава“. Ни други механизам који треба да доведе до извршења решења Повереника и до остваривања права тражиоца да добије захтеване информације, уопште не функционише. Од укупно 173 захтева, за обезбеђење извршења колико је од 2010. године Повереник поднео Влади, она то није учинила ни у једном случају. Само у 2017. години, Повереник је затражио обезбеђење извршења у 43 случаја.“

Нацрт би можда омогућио да се казне ипак изричу. Такав закључак је ипак упитан будући да решење није усклађено са одредбама члана 198. Закона о општем управном поступку, а у образложењу се не говори ништа о том питању. Наиме, поменути члан ЗоУП, за разлику од одредаба о извршењу неновчаних обавеза из ранијих прописа, везује казне због непоступања за висину зараде/прихода, а не за номиналне новчане износе. Такође, члан 198. ЗоУП не познаје више ограничења у погледу максималног износа казне који се може изрећи.

Сам концепт казни које погађају (макар у први мах) орган власти, односно буџетска и друга јавна средства, није добар, макар док се у пракси не обезбеди да против одговорних лица у сваком конкретном случају буду поднете регресне тужбе за накнаду штете органу. За питање извршења треба стога осмислити другачија решења, у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који би требало да их примењује. Упоредо, треба осмислити решења која ће омогућити да се обавеза испуни и када орган власти то одбија да учини. За давање предлога за јавну расправу би било неопходно знати које су могућности до сада разматране, до каквих је закључака дошло Министарство тим разматрањем, а посебно, због чега у Нацрт нису уврштене норме које су биле изнете као „полазна основа“ у фебруару 2018:

ЧЛАН 28Б

ИЗРЕЧЕНУ НОВЧАНУ КАЗНУ ИЗ ЧЛАНА 28А ИЗВРШАВА ПОВЕРЕНИК.

АКО ИЗВРШЕНИК ПО ПРОТЕКУ РОКА ЗА ПЛАЋАЊЕ НЕ ПЛАТИ НОВЧАНУ КАЗНУ, ПОВЕРЕНИК ДОНОСИ РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ КОЈИМ ОДРЕЂУЈЕ ДА ЋЕ СЕ НЕПЛАЋЕНА КАЗНА НАПЛАТИТИ ПРИНУДНИМ ПУТЕМ.

РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ САДРЖИ: БРОЈ И ДАТУМ РЕШЕЊА КОЈИМ ЈЕ ИЗРЕЧЕНА НОВЧАНА КАЗНА СА ПОДАЦИМА О ЊЕГОВОЈ ИЗВРШНОСТИ, ПОДАТКЕ О ИЗВРШЕНИКУ, ИЗНОС ИЗРЕЧЕНЕ НОВЧАНЕ КАЗНЕ, СРЕДСТВА И ПРЕДМЕТ ИЗВРШЕЊА И ДРУГЕ ПОДАТКЕ ПОТРЕБНЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРИНУДНЕ НАПЛАТЕ И ПОУКУ О ПРАВНОМ ЛЕКУ.

ПРИНУДНУ НАПЛАТУ НОВЧАНЕ КАЗНЕ ВРШИ НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ НАД СРЕДСТВИМА СА РАЧУНА ИЗВРШЕНИКА, У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈЕ ПЛАТНИ ПРОМЕТ.

РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ ДОСТАВЉА СЕ ИЗВРШЕНИКУ И ОРГАНУ ЗА ПРИНУДНУ НАПЛАТУ-НАРОДНОЈ БАНЦИ СРБИЈЕ, У СКЛАДУ СА ОДРЕДБАМА ЗАКОНА КОЈИМ СЕ УРЕЂУЈЕ ПЛАТНИ ПРОМЕТ.

ОРГАН ЗА ПРИНУДНУ НАПЛАТУ ОБАВЕЗАН ЈЕ ДА У РОКУ ОД 30 ДАНА ОД ДАНА ПРИЈЕМА РЕШЕЊА О ИЗВРШЕЊУ ИЗВЕСТИ ПОВЕРЕНИКА О ИЗВРШЕНОЈ НАПЛАТИ ИЛИ О РАЗЛОЗИМА НЕИЗВРШЕЊА ПРИНУДНЕ НАПЛАТЕ.

ЧЛАН 28В

РЕШЕЊЕ О ИЗВРШЕЊУ НОВЧАНЕ КАЗНЕ ЈЕ КОНАЧНО И ПРОТИВ ИСТОГ СЕ МОЖЕ ПОКРЕНУТИ УПРАВНИ СПОР. ТУЖБА НЕ ОДЛАЖЕ ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА.

Члан 30.

У овом члану се предвиђају потенцијално штетна правила о избору повереника. Наиме, предвиђа се у новом ставу 2 и 3, да „КАНДИДАТА ЗА ПОВЕРЕНИКА ОДБОРУ ИМА ПРАВО ДА ПРЕДЛОЖИ СВАКА ПОСЛАНИЧКА ГРУПА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ, А ВИШЕ ПОСЛАНИЧКИХ ГРУПА МОГУ ДА ПРЕДЛОЖЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ КАНДИДАТА“, те да „ПРЕДЛОГ ЗА ИЗБОР ПОВЕРЕНИКА УТВРЂУЈЕ СЕ ВЕЋИНОМ ГЛАСОВА ОД УКУПНОГ БРОЈА ЧЛАНОВА ОДБОРА“. Иако је неспорно да ће управо посланичке групе имати главну реч приликом предлагања кандидата за избор на ову функцију, изричито навођење посланичких група значи да нико други није овлашћен да упути предлог Одбору надлежном за избор повереника. На пример, из круга могућих предлагача се тако искључују новинарска удружења, правни факултети, удружења грађана и друга физичка или правна лица која би могла имати добру идеју у вези са тиме. У сваком случају, одлука ће бити политичка (већина у Одбору), али нема разлога да се ограничи и право предлагања квалитетних кандидата. Стога би требало брисати или преформулисати нови ст. 2, или пак додати нови ст. 3. иза њега. На пример, допуна би могла да гласи (промене су наглашене у односу на постојећи текст Нацрта):

„КАНДИДАТА ЗА ПОВЕРЕНИКА ОДБОРУ ИМА ПРАВО ДА ПРЕДЛОЖИ СВАКА ПОСЛАНИЧКА ГРУПА У НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ, А ВИШЕ ПОСЛАНИЧКИХ ГРУПА МОГУ ДА ПРЕДЛОЖЕ ЗАЈЕДНИЧКОГ КАНДИДАТА.“

„Кандидата за повереника Одбору има право да предложи најмање хиљаду грађана, организација која се бави заштитом или унапређењем људских права, као и научна или наставна институција у области правних наука.“

Овај предлог за размишљање заснован је на тренутно прописаним условима за избор повереника (дипломирани правник, истакнут у области заштите и унапређења људских права). Број грађана потписника, као и круг могућих предлагача је потребно изнети на даљу дискусију, већ током трајања јавне расправе, како би што шири круг учесника могао да да мишљење о том питању.

Члан 31.

Престанак мандата повереника предвиђен је из разних разлога од којих је споран „разрешење због нестручног или несавесног рада“. Споран је став 6. који каже да „ОДБОР ВЕЋИНОМ ОД УКУПНОГ БРОЈА ЧЛАНОВА УТВРЂУЈЕ ДА ЛИ ПОСТОЈЕ РАЗЛОЗИ 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.“ Став 7. гласи: „ПОВЕРЕНИК ИМА ПРАВО ДА СЕ НА СЕДНИЦИ ОДБОРА И НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ, НА КОЈОЈ СЕ РАЗМАТРА ПРЕДЛОГ ЗА ЊЕГОВО РАЗРЕШЕЊЕ, ОБРАТИ НАРОДНИМ ПОСЛАНИЦИМА.“

Иако крајња одлука несумњиво припада народним посланицима требало би обезбедити да о тврдњама да повереник нестручно обавља свој посао посланици добију адекватне информације од неког ко би могао да им их пружи, а да не заснивају своју одлуку искључиво на тексту предлога за разрешење и изјави повереника. Због тога би било смислено да се у вези са овим питањима увек организује јавно слушање на којем би своје мишљење могли да изразе стручњаци за област приступа информацијама из Србије и међународних организација која се

баве овим питањима, а можда и представници релевантних институција (пре свега Управног суда). Штавише, било би боље разлоге нестручност и несавесности везати за неке опипљивије показатеље, као што су одлуке надлежних судова или других контролних органа које указују на постојање таквих околности (што наравно не значи да би свака њихова одлука могла бити довољна да се утврди да је рад особе која је на челу институције повереника „нестручан“ или „несавестан“).

Предлог за измену ст. 6. и 7, који би постали ставови 6.-9, би могао да гласи:

ОДБОР ВЕЋИНОМ ОД УКУПНОГ БРОЈА ЧЛАНОВА 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 позива стручњаке да доставе 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 32.

У питању је усаглашавање са другим прописима

Члан 33.

Предлаже се корисно прецизирање услова за избор на место заменика

Члан 34.

Прецизирања у вези са радом Службе су корисна.

Члан 35.

Корисно је то што је Повереник добио нову надлежност, да „7) ДАЈЕ МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТЕ ЗАКОНА, АКО СЕ ЊИМА УРЕЂУЈУ ПИТАЊА КОЈА СУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА;“

Међутим, ова промена је недовољна. Наиме у пракси се дешавало да нацрт закона буде значајно измењен током рада на њему и да се појаве опасности за остваривање права на приступ информацијама која нису постојала у иницијалном нацрту који је поверенику достављен на мишљење. Због тога би требало предвидети обавезу да се поверенику на мишљење доставља и предлог закона. Ово је потребно и стога што закон могу предложити они субјекти који не морају да израђују нацрт закона, као што су народни посланици појединачно, одређени број грађана, покрајинска скупштина, Заштитник грађана, Народна банка Србије. Будући да и ти законски предлози могу утицати на остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, једнако би требало да постоји обавеза да се поверенику пружи прилика да о њима да своје мишљење.

У пракси се показало да се кроз поједине подзаконске акте такође тежи ограничавању права на приступ информацијама. Чак и када не утичу на решења надлежних органа у конкретном случају, овакве норме подзаконских аката могу да значајно обесхрабре тражиоце информација. Због тога би требало предвидети правило да органи власти када уређују подзаконским актом питања од значаја за приступ информацијама о томе такође обавесте повереника и затраже мишљење. У вези са тим треба подсетити да су интервенција повереника биле корисне и да су допринеле у неколико ситуација да се из уредби и правилника избаце норме које су неосновано ограничавале право на приступ информацијама. На пример, то је био случај са Правилником о начину вођења и садржини регистра јавних уговора (СГ РС бр. 57 и 110 из 2013). Допуњен текст би могао да гласи:

„7) ДАЈЕ МИШЉЕЊЕ НА плански документ државног органа, полазне основе, НАЦРТ и предлог закона, предлог уредбе и други акт донет ради спровођења закона, АКО СЕ ЊИМЕ УРЕЂУЈУ ПИТАЊА КОЈА СУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА;“

Члан 38.

Нацрт садржи корисне новине у погледу прецизирања обавеза овлашћеног лица у органу власти. Ове новине (обука, упознавање запослених) би требало да буду праћене доношењем интерних аката који би овлашћеним лицима гарантовали могућност и средства за извршење тих задатака.

Члан 39.

Корисне измене око информатора о раду, на трагу оног што већ сада постоји као решење из подзаконског акта Повереника, проширено за обавезу отварања података. Требало би **брисати реч „основним“ из првог става**, јер сада информатор треба да садржи и више него основне податке о раду.

Члан 39. се не осврће на питање чињенице да се према одредбама о органу власти у ту категорију сврставају они који су органи власти у пуном смислу речи, као и разни субјекти који су то само делимично – у вези са јавним овлашћењима која су им поверена, у вези са „делатношћу од општег интереса“ коју врше или у вези са претежним финансирањем које имају од органа власти. Стога је неопходно допунити и норму о сачињавању информатора:

„Органи власти из члана 3. т. израђују информатор о раду са подацима који су од значаја за вршење јавних овлашћења, обављање делатности од општег интереса односно финансирање од стране органа власти“.

Члан 40.

У питању је корисно прецизирање у вези са подзаконским актом Повереника.

Члан 43.

Корисно је прецизирање око израде извештаја.

Члан 46.

Корисне су допуне казних одредби, али су оне везане искључиво за актуелне измене из Нацрта закона. Уколико би измене имале шири захват, онда би требало проширити и прекршајне норме.

Члан 49.

Уобичајена норма прелазних и завршних одредаба.

Члан 50.

Дат је предугачак рок за израду информатора о раду код органа који до сада нису имали такву обавезу. Требало би га скратити са годину дана на највише шест месеци. Поред тога, ову норму би требало ускладити са променама у вези са кругом органа власти.

Предлози за допуна и начела измене закона која су и даље актуелна

Поред овде поменутог, истичемо да су и даље актуелни коментари и предлози које смо дали у 2015. и 2017. у вези са израдом овог закона, па подсећамо и на неке од њих:

Главни проблеми са којима се ТС суочавала у коришћењу приступа информацијама

1. Орган власти не поступа по захтеву у законском року (нити удовољава захтеву, нити га одбија решењем). У досадашњој пракси ово је био далеконајчешћи проблем са којим смо се суочавали. Решења за тај проблем сујачање капацитета Повереника (ради бржег решавања по жалбама) и већи број покренутих прекршајних поступака против лица која су одговорна за ово кршење закона, што се може постићи јачањем капацитета и повећаним ангажовањем управне инспекције или давањем надлежности Поверенику увези са надзором над применом Закона.

2. Орган власти неосновано одбија приступ информацијама, уз позивање на тајност докумената, наводну злоупотребу права на приступ информацијама (нпр. честе захтеве), у ређим случајевима заштиту приватности. У готовосвим случајевима, након жалбе је органу власти наложено да поступи позахтеву. Проблем се може делимично решити прецизирањем Закона, како би се смањио простор за неосновано одбијање, нарочито кроз сужавање норме о „злоупотреби права“. У већини случајева проблем је то што орган власти свесно крши Закон, а не у томе да су норме нејасне. Истина, има ситуација када су овлашћена лица унутар органа власти збуњена на којиначин треба применити закон, када захтев стигне. То је нарочито случај кадасу документи означени неким степеном тајности, а лице које решава по захтевима није овлашћено да уклони ознаку поверљивости када спроводи „тест јавног интереса“.

3. Орган власти тврди да не поседује информацију. У неким ситуацијама, постоји сумња да је ова тврдња истинита. Ситуација се такође разликује у погледу обавезности органа да поседује тражену информацију. Проблемима разне узроке, па може имати и разна решења – нпр. одговорност органа власти због тога што не поседује одређена документа, давањем могућности да се непостојећа информација сачини на захтев (и уз одређену надокнаду, ако већ није постојала обавеза сачињавања информације), давање овлашћења за проверу тачности тврдњи о непостојању информације итд.

l

4. Достављање информација у штампаном уместо у електронском облику и поштом уместо електронском поштом. Одредбе Закона би могле бити прецизније, пре свега у смислу одговорности органа власти који на овај начин опструира остваривање права на приступ информацијама.

5. Тврдња да лице које је потписало захтев није овлашћено лице испред организације и да захтев треба уредити да би био разматран. Ово питање није изричито решено Законом о слободном приступу информацијама, већ се примењују норме Закона о општем управном поступку. С обзиром на то да право на приступ информацијама припада свима под једнаким условима, захтевање/проверавање да ли је захтев потписало овлашћено лице испред правног лица је суштински беспредметно.

6. Суд није пружио заштиту иако је захтев неосновано одбијен. У неколико случајева, ТС је подносила тужбу у управном спору, а Суд је одбио да нам пружи заштиту, иако је тужба била основана. У једном примеру то се догодило када је орган власти (генерални секретаријат Владе Србије) поступио по захтеву у односу на неколико тачака захтева, али не по свим тачкама. По једној тачки захтева, ГС Владе није дао прецизну информацију да ли поседује тражени

документ или не. Суд је, међутим, пренебрегао тучињеницу и одлучио да нема повреде права на приступ информацијама. Решење за овај проблем би могло да буде давање права на жалбу Поверенику у свим случајевима (и када захтев одбије неки од шест органа из члана 22. ст. 2. Закона), јер би на тај начин постојала двострука заштита права на приступ информацијама, што своди на минимум могућностоваквих грешака.

7. Решења нису увек извршена. Иако Повереник / Управни суд одлучи у корист ТС, орган власти не поступи по налогу (чак ни након изрицањановчаних казни у извршном поступку). Влада не испуњава своју обавезу да обезбеди извршење решења у таквим случајевима.

8. Информатори о раду органа власти нису ажурни, информације у њима нису потпуне или информатор уопште није објављен. Неки органи који субитни за грађане нису у обавези да објаве информатор о раду. Проблем се делимично може превазићи проширењем и прецизирањем обавезе израде информатора о раду и ефикаснијим механизмом за кажњавање одговорних лица у органима који ускрате информације.

9. Тешкоћа доказивања да је захтев на који није одговорено достављен, када је упућен електронском поштом/одбијање неких органа да примају захтеве електронском поштом. Решење је увођење обавезе и ближе уређивање пријема оваквих захтева.

10. Поступање Повереника по жалбама траје дуго. У неким случајевима, решавање по жалби је трајало дуже од законског рока, што је, судећи погодишњим извештајима ове институције, у вези са мањком капацитета/великим бројем жалби.

Основне поставке за измену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

1. Транспарентност – Србија полази од тога да је **актуелни Закон о слободном приступу информацијама и даље један од најбољих и најважнијих антикорупцијских прописа** у Србији. Српско законодавство по овом питању је оцењено и на међународном нивоу као једно од најбољих. Због тога, сматрамо да од самог почетка мора бити потпуно јасно саопштена одлука **да се изменама Закона ни на који начин не наруши достигнути ниво гаранција права на приступ информацијама**. То подразумева, између осталог, следеће:

- изменама Закона не би смели да буду прописани апсолутни изузеци од права на приступ;
- не сме бити уведено ограничење у погледу коришћења информација које судобијене на основу захтева нити обавеза тражилаца да доказују интерес за приступ информацијама;
- не сме бити умањен круг органа власти који су обавезни да поступају позахтевима и да објављују информације проактивно;
- не сме бити умањен круг органа против чијих се одлука може уложити жалба, нити круг разлога због којих се може уложити жалба;
- не смеју бити умањена овлашћења нити независност Повереника.

Имајући ово у виду, сматрамо да би **полазиште за израду измена и допуна закона требало да буду измене и допуне које су биле предложене у 2012. години**. Овенорме би требало употпунити, тамо где то може допринети јачању права на приступ информацијама.

2. Унапређење права на приступ информацијама **подразумева потребу да се измени не само Закон о слободном приступу информацијама, већ и други, повезани прописи** – нпр. Закон о тајности података, у вези са укидањем неосновано проглашене тајности, Закон о буџетском систему, ради повећања броја информација које ће бити унапред објављене у вези са јавним финансијама и начина њиховог представљања, Закон о општем управном поступку (у вези са електронском комуникацијом) итд. Такође, битно је отклонити све постојеће норме у правном систему које стварају конфузију (нпр. члан 45. Закона о заштити конкуренције). Потребно је употпунити правни систем тамо где нека питања нису у потпуности уређена – нпр. увођење дужности да органи власти креирају одређене информације или да их креирају на одређени начин и учине доступним јавности (нпр. информације о јавним расходима у облику претраживе базе, по узору на словеначки „Супервизор“), преиспитати норме Кривичног законика у погледу одговорности за намерно уништавање или несачињавање докумената итд.

У самом Закону о слободном приступу информацијама, било би од користи извршити измене у многим одредбама, као што су:

- а. у члану 1. дефиниција Повереника као независног државног органа;
- б. у члану 2. прецизирање шта се сматра информацијом у неким ситуацијама – нпр. када су настале у раду другог органа власти, када су подаци садржани у бази података, а пре свега имајући у виду досадашњу праксу Повереника.
- с. у члану 3. ширење круга лица која се сматрају „органом власти“ (нпр. јавни бележници) и брисање разлике између „државног органа“ и других органа власти. Требало би размотрити и питање законског дефинисања круга информација које су дужни да дају поједини органи власти (нпр. они којима је вршење јавног овлашћења споредно, а у потпуности припадају приватном сектору и не финансирају се из јавног сектора нити обављају делатност од јавног интереса);
- д. у члану 5. треба размотрити увођење права да тражилац захтева сачињавање одређених информација (уз накнаду трошкова). Међутим, ово питање може бити уређено и ван овог закона.

- e. требало би преиспитати потребу за чланом 6. због других прописаној су у међувремену усвојени (након 2004.), а који уређују овуматерију (забрана дискриминације);
- f. норму из члана 7. треба разрадити у процесном делу закона (изачлана 16) – поступање органа када добије захтеве за истоминформацијом од више новинара или јавних гласила;
- g. у члану 8. још јасније треба истаћи приоритет ЗОСПИ над другим законима који уређују ову материју;
- h. у члану 9. круг потенцијалних изузетака се може сузити, изменамашироких дефиниција као што су „друго важно добро неког лица“, „управљање економским процесима у земљи“. Потребно је прецизирати и ситуације када тајност докумената може бити разлог за ускраћивање информација и ускладити терминологију са законима који уређују тајност.
- i. сужавање изузетка из члана 10. само на информације које су и даље доступне;
- j. прецизирање дужности органа власти из члана 11;
- k. прецизирање поступања органа приликом раздвајања информација, нарочито код остваривања увида – члан 12;
- l. брисање члана 13. или прецизирање појединих основа за „злоупотребу“ који су сада наведени;
- m. прецизирање норми члана 15, у зависности од измена ЗУП-а и праксе Повереника и Управног суда у погледу идентификације захтева за приступ информацијама;
- n. Ближе уређивање начина вођења евиденције о захтевима;
- o. члан 16- прецизирање права тражилаца у вези са временом увида;
- r. прецизирање норми и ограничавање дискреције Владе кододређивања Трошковника у члану 17;
- q. прецизирање норми чланова 19. и 20. о прослеђивању захтева и поступању са прослеженим захтевима
- г. Размотрити да ли је потребно уредити посебно нека питања приступа информацијама - нпр. уметничка и културна добра која садрже информације и слично.
- с. у другим прописима (ЗУП, судски пословник итд.) уредити материју тако да право на приступ информацијама не буде ни на који начин доведено у питање због постојања посебних права неких лица на приступ одређеним информацијама.
- т. брисање члана 22. ст. 2. и омогућавање да се жалба против одлуке сваког од органа уложи Поверенику.
- у. размотрити продужење рока за решавање Повереника (члан 24) и увођење краћих рокова за решавање у неким предметима (нпр. тамо где је и рок за поступање по захтеву 48 часова).
- v. у члану 27. би требало укинути обавезу упућивања „пожурнице“ као услова за покретање управног спора.
- w. у члановима 33. би требало изменити услове за избор заменика Повереника;
- x. У члану 33. би требало проширити надлежности Повереника
- y. изменити члан 38 – прецизирање обавеза и одговорности, брисање норми о узбуњивачима.
- z. проширити круг органа који су у обавези да израде информатор у члану 39. и 40., садржај информатора, начин објављивања и одговорност за ажурирање, у самом Закону (преношење дела одредаба из садашњег Правилника)
- aa. прецизирање начина и обима обуке из члана 42;
- bb. прецизирање садржаја извештаја из члана 43 и ближе уређивање садржине извештаја кроз подзаконски акт;
- cc. уређивање права на накнаду штете и других лица осим новинара и јавних гласила – члан 44;
- dd. прављење разлика између тежих и лакших прекршаја – члан 46