



Република Србија

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

посебна радна група за израду нацрта измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Београд

Предмет: Досадашња искуства Транспарентност – Србија у вези са применом Закона о слободном приступу информацијама и предлози у вези са његовим предстојећим изменама

Досадашња искуства ТС - укратко

Транспарентност – Србија се од самог почетка свог рада, у 2002, **активно залагала за доношење Закона** о слободном приступу информацијама, као једног од најважнијих аката који су Србији били неопходни ради превенције корупције. Ради тога смо, осим правних анализа и сугестија за конкретна решења у нацртима прописа и у постојећим актима, разматрали међународна искуства, организовали кампање према јавности и сарађивали са другим НВО и међународним организацијама, као и у међународним мрежема невладиних организација.

У другој фази, након што је Закон усвојен, проверавали смо **како функционише у пракси** (нпр. прво истраживање које је обухватило упућивање истоветних захтева на сва министарства 2004, прва анализа информатора о раду свих министарстава 2006). Други вид провере поштовања Закона, који траје до данас, састоји се у упућивању захтева за приступ информацијама, жалби Поверенику и тужби Управном суду, у ситуацијама када су нам неке информације потребне за рад и мониторинг примене бројних других закона (нпр. о јавним набавкама). У овој фази смо учествовали, самостално или заједно са другим НВО из Коалиције за слободан приступ информацијама и новоформираном институцијом – Повереником за приступ информацијама од јавног значаја – у промоцији права на приступ широм Србије, кроз бројне семинаре, трибине, конференције и слично.

Убрзо после усвајања, чим је Закон почео да доноси резултате, јавиле су се **тенденције да се право на приступ информацијама ограничи**. Најочигледније појаве те врсте односиле су се на огољену силу или одсуство воље – одбијање достављања информација, одбијање поступања по налозима Повереника,



игнорисање обавезе да се обезбеди извршење решења Повереника, фалсификовање докумената, лажне тврдње да документи не постоје и слично. Други вид опструкције односио се на сам контролни орган – дугогодишње необезбеђивање неопходних услова за рад Повереника, које је значајно лимитирало могућност ефикасног решавања по жалбама. Трећи вид опструкције односио се на „софистицираније“ методе – ометање приступа информацијама кроз одредбе других прописа.

И **ометање права на приступ информацијама кроз друге прописе** имало је своје разне видове. Уставна норма о „праву на обавештеност“ не одражава у потпуности право на приступ информацијама, због наводне потребе усаглашавања су начињене сувишне измене Закона о слободном приступу информацијама (у циљу скраћивања мандата повереника). Србија је закључивала билатералне споразуме чијом применом се кроз конкретне уговоре каткад ограничава право приступа информацијама. Поједини закони усвојени након 2004. садржали су или још увек садрже правила која имају за циљ да ограниче приступ појединим информацијама (нпр. члан 45. Закона о заштити конкуренције). У том смислу су били доношени и подзаконски акти или мишљења органа управе. Иако је правна снага ових аката несумњиво слабија од закона, то је у пракси стварало тешкоће, јер су се поједини органи власти на њих позивали и тако, у најмању руку, успоравали остваривање права.

Проблем за приступ информацијама су стварали не само новоусвојени прописи, већ и они који су донети пре Закона о слободном приступу информацијама. Наиме, органи власти који их дуже време примењују, били су склони томе да тумаче као да „њихови“ закони „имају првенство“. Нарочито често се ова појава јавља када неки пропис даје право одређеним категоријама лица да приступе појединим информацијама (нпр. право странака у судском или управном поступку на увид и препис одређених докумената). То се (привилеговано) право једних лица тумачило као да нико други нема право на приступ тим информацијама, што у многим случајевима није било основано.

Најзад, проблем је представљало и **непостојање или непрецизност других прописа** који су од значаја за правилно остваривање приступа информацијама. Тако, Србија дуго времена није имала Закон о заштити података о личности, није имала јединствено уређење тајности података итд.

У последњих седам година, поред активности којима смо се бавили и раније, нарочиту пажњу смо посветили проактивном приступу информацијама –



објављивању што већег броја информација на интернет страницама органа власти. Поред потребе да број информација које се објаве буде што већи, једнако је важно да оне буду претраживе, на други начин искористиве (нпр. могућност копирања), али и ажурне и на други начин поуздане. Иако је напредак велики (сваке године се објављује све више информација), и даље недостају гаранције да ће информације бити поуздане, многе базе података које постоје нису доступне проактивно иако би то било технички изводљиво и није могуће вршити укрштање података из разних јавних база.

Нарочито смо се бавили објављивањем података у информаторима о раду, посебно након доношења новог поверениковог Упутства о изради и објављивању информатора о раду државног органа, када су обавезе органа власти знатно детаљније уређене. Ово Упутство (и члан Закона о слободном приступу информацијама на основу којег је оно донето) су значајни због тога што представљају **једини општи обавезујући основ за проактивно објављивање информација** о раду државних органа. Наиме, нигде експлицитно није прописана чак ни обавеза да органи власти имају интернет странице и да их попуне одређеним садржајем. Постоје само смернице за израду сајтова (које на основу закључка Владе обавезују органе државне управе), као и норме да се одређене информације објаве на сајтовима (ако они већ постоје), на пример, у Закону о јавним набавкама.

Поред тога, током неколико последњих година бавили смо се питањем унапређења система приступа информацијама. Најбољи начин да се то учини јесте да се искористе **годишњи извештаји Повереника** за приступ информацијама од јавног значаја (и заштиту податка о личности). Захваљујући, између осталог, и напорима ТС, разматрање извештаја Повереника и других независних државних органа у Скупштини је уређено изменама Пословника скупштине. Међутим, те норме углавном нису поштоване у пракси (кашњење са разматрањем извештаја), а ефекат је био готово никакав. Наиме, и када је Народна скупштина доносила конкретне закључке у вези са овим извештајима, није учинила ништа како би обезбедила да их Влада спроведе у дело. Типичан пример је чињеница да, насупрот закључцима које је усвојила Скупштина, Влада током 2014. није предложила измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја које би омогућиле ефикаснији рад Повереника.

Најзад, део напора ТС био је усмерен на унапређење приступа информацијама у контексту ширих реформи (стратегичка за борбу против корупције, стратегија за реформу правосудја, стратегија реформе јавне управе, реформе у области јавних



финансија, иницијатива за отворену управу итд.), као и комуникација са разним међународним организацијама и иницијативама (нпр. GRECO, UNODC, ODIHR). У том контексту нарочито су значајне европске интеграције Србије.

ТС је доставила конкретне предлоге за унапређење акционог плана за поглавље 23, између осталог и у делу који се односи на приступ информацијама. На жалост, ни у коначној верзији овог документа **нису разрађене конкретне мере које би обезбедиле потпуно остваривање препоруке** „2.2.5. Побољшати правила слободног приступа информацијама од јавног значаја и њихово спровођење у пракси, између осталог у погледу информација о приватизацијама, јавним набавкама, јавним расходима или донацијама из иностранства за политичке субјекте, укључујући и информације које се сматрају „осетљивим“.“ Наиме, међу активностима које су разрађене у даљем тексту нема ни једне која се односи на припрему постојећег Закона о слободном приступу информацијама, нити има активности које би се односиле на измену других закона (нпр. Закона о јавним набавкама, Закона о приватизацији).



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 далеко најчешћи проблем са којим смо се суочавали. Решења за тај проблем су јачање 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 у вези 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 готово свим случајевима, након жалбе је органу власти наложено да поступи по захтеву. 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 и ситуација када су овлашћена лица унутар органа власти збуњена на који начин треба применити закон, када захтев стигне. То је нарочито случај када су 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. Проблем има разне узроке, па може имати и разна решења – нпр. одговорност органа власти због тога што не поседује одређена документа, давање 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.
- 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 тачци захтева, ГС Владе није дао прецизну информацију да ли поседује тражени документ или не. Суд је, међутим, пренебрегао ту чињеницу 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 могућност оваквих грешака.
7. **Решења нису увек извршена.** Иако Повереник / Управни суд одлучи у корист ТС, орган власти не поступи по налогу (чак ни након изрицања новчаних 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 су битни 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 по годишњим 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 су добијене на основу захтева нити обавеза тражилаца да доказују интерес за приступ информацијама;
 - не сме бити умањен круг органа власти који су обавезни да поступају по захтевима 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 бути 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.** Ове норме 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.

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

- a. у члану 1. дефиниција Повереника као независног државног органа;
- b. 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.
- c. 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);
- d. 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 прописа који су у међувремену усвојени (након 2004.), а који уређују ову материју (забрана дискриминације);
- f. норму из члана 7. треба разрадити у процесном делу закона (иза члана 16) – поступање органа када добије захтеве за истом информацијом 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, изменама широких 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 праске 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
- p. прецизирање норми и ограничавање дискреције Владе код одређивања Трошковника у члану 17;
- q. прецизирање норми чланова 19. и 20. о прослеђивању захтева и поступању са прослеженим захтевима
- r. Размотрити да ли је потребно уредити посебно нека питања приступа информацијама - нпр. уметничка и културна добра која садрже информације и слично.
- s. 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.
- t. брисање члана 22. ст. 2. и омогућавање да се жалба против одлуке сваког од органа уложи Поверенику.
- u. 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



- у. 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