О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја садржан је у члану 51. став 2. Устава Републике Србије према коме свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Закон) је од свог доношења 2004. године до данас четири пута мењан, при чему су последње измене из 2021. године садржале велики број квалитетних и иновативних одредби које су унапредиле остваривање овог права, као што су повећан круг органа власти, повећане новчане казне, увођење директног кажњавања за случајеве „ћутања управе“, проширивање овлашћења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник), унапређење института информатора о раду и др. Нажалост ове позитивне карактеристике претходних измена Закона су потпуно бачене у сенку величином проблема које је злоупотреба захтева изазвала у остваривању једног од основних људских права зајемчених Уставом (права на приступ информацијама), а који има несагледиве штетне последице по права грађана, рад Повереника, рад свих органа власти, али и на буџет Републике Србије, што за директну последицу има повећање расхода и трошкова како код директних, тако и код индиректних корисника буџета.

Два су кључна разлога која су довела до постојећих размера злоупотребе права на приступ информацијама:

**1) брисање института злоупотребе права на приступ информацијама**

**2) промена става свих судија Управног суда у Београду са 105. седнице од 21.06.2022. године.**

Наиме, Законом о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чија примена је почела 17.2.2022. године, институт злоупотребе права на приступ информацијама од јавног значаја из члана 13. Закона у целости је брисан, тј. од тада то више не може бити основ за ограничење или искључење права на приступ информацијама. Наведени члан Закона је брисан на инсистирање европских партнера (СИГМА), без обзира на то што је примена овог члана само у два случаја прихваћена на другостепеном поступку по жалби од стране Повереника, за преко 10 година законске примене и без обзира на то што је предлог измене овог члана прошао усаглашавање са коментарима и мишљењима у поступцима јавних консултација и јавне расправе. Резултат брисања овог члана је изостанак правног средства којим би се органи власти могли заштитити од злонамерних подносилаца захтева. Посебно су протеклих година велику штету претрпели „мали“ органи власти, као што су месне заједнице, центри за социјални рад, предшколске и школске установе, домови здравља и други којима је нанета огромна штета на име плаћања новчане накнаде поступка по жалби.

Затим на 105. седници свих судија Управног суда у Београду, одржаној дана 21.06.2022. године, заузет је став да жалиоцима припада право на накнаду трошкова за заступање у поступку по жалби пред Повереником у ситуацијама када Повереник утврди да је жалба основана, односно кад наложи органу власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацијама од јавног значаја или да обавести тражиоца да ли поседује тражене информације или поништи решење првостепеног органа и врати на поновно одлучивање. Тиме је дошло до измене дугогодишњег става Управног суда који је након више од 13 година променио свој став одређујући да су органи јавне власти дужни да надокнаде трошкове заступања од стране адвоката жалиоцима у случају када Повереник утврди да је жалба основана. Година 2023. је у пуној мери показала какве је непожељне последице изазвала изненадна промена става Управног суда, тако што је почев од 01.01.2023. године до 31.12.2023. године чак 82,5% жалби изјављено преко адвоката, наспрам ранијих 9,7% жалби изјављених преко адвоката на годишњем нивоу, колико је просек износио пре промене става суда. У периоду од 01.01.2022. године до 30.6.2022. године Поверенику је изјављена 1.771 жалбa, а у периоду од 01.7.2022. до 31.12.2022. године изјављено је укупно 7.440 жалби. Дакле, у 2022. години укупно је примљено 9.211 жалби, а свих новопримљених предмета у слободи приступа 13.285. Затим током 2023. године број новопримљених жалби је порастао на 16.711 жалби, што је уз 2.983 жалбе пренете из претходне године значило 19.694 жалбе у раду, а свих новопримљених предмета 20.801. Дакле, Повереник je у 2023. години имао у раду 24.050 предмета (уз 3.249 предмета пренетих из претходне године). Другим речима то значи да је Повереник у току 2022. и 2023. године у просеку имао 12.961 жалбу у раду на годишњем нивоу наспрам ранијег годишњег просека од 3.627, што је увећање за 357,34 %. С обзиром на то да број жалби по природи ствари повлачи и повећање броја других предмета у области приступа информацијама (предлози за управно решење, уступљени захтеви, тужбе Управном суду, захтеви за информацијама о предмету и сл.) просечан број свих предмета примљених у слободи приступа на годишњем нивоу у 2022. и 2023. години износио је 17.408 наспрам ранијег просека од 5.244 предмета, што је **увeћање за 331,96%**.

Лица, тј. адвокати који злоупотребљавају право на приступ информацијама ангажују се са својим сарадницима, најчешће са лицима запосленим у својој канцеларији (које врло често баш у ту сврху и запошљавају) да масовно шаљу захтеве за приступ информацијама различитим органима јавне власти, најчешће циљано бирајући мале органе јавне власти који немају довољно људских и материјалних капацитета, а потом и да шаљу жалбе Поверенику. Тако су поједини адвокати у „име својих клијената“, односно сарадника и лица запослених у сопственој канцеларији изјавили и по неколико стотина жалби, а у екстремнијим случајевима и преко хиљаду или више хиљада жалби. При томе се ти адвокати служе најразличитијим процесним манипулацијама ради онемогућавања органа да поступе у року по захтеву, односно ради онемогућавања Повереника да о жалби, тј. накнадном захтеву из чл. 19. Закона о управним споровима, одлучи у року. Оно што је заједничко адвокатима који злоупотребљавају право и њиховим саучесницима је то што захтеве и жалбе не подносе у јавном интересу, ради заштите права јавности да зна, већ искључиво и једино у циљу наплате трошкова поступка по жалби и у управном спору. Након промене става Управног суда, само према подацима којима Служба Повереника за сада располаже, **наложено је првостепеним оганима да на име трошкова заступања по жалби исплате износ од 53.420.850 динара, што по средњем курсу НБС на данашњи дан износи 456.354,43 евра**. Негативни трендови расту и настављени су и у овој години. Од 1.1.2024. до 20.6.2024. примљено је 2.555 тужби, углавном због ћутања, што није последица неажурности и неефикасног рада, већ огромних злоупотреба права. Уколико Суд утврди да су ове тужбе основане расходи из буџета ће бити 94.854.375,00 динара или 810.305, 61 евра по средњем курсу НБС на данашњи дан. Посебан проблем у пракси су представљали појединачни случајеви незаконитих активности запослених лица поштанског оператера који су утицали на објективно скраћење рока поступања органа власти и Повереника, за шта су та лица судски процесуирана. Морамо овде имати у виду да је институт новчане накнаде за поступке по жалбама апсолутно оправдан у другим управним поступцима, али не у једностраначком поступку, покренутом од стране тражиоца. Цео поступак утврђивања правилног чињеничног стања и доношења на закону засноване другостепене одлуке је у рукама Повереника, а доказивање жалиоца је у поступку приступа информацијама од јавног значаја сведено на једну реченицу којом се истиче да тражена информација није добијена, за коју је правничко знање адвоката, на којем се накнада и заснива, сведено на минимум и која се плаћа по жалби преко 40.000 динара.

**Уколико проблем системске злоупотрeбе права на приступ информацијама не буде хитно решен овим изменама и допунама Закона, наведене цифре ће се вишеструко увећати, па ће се из јавног буџета стотине и стотине милиона динара прелити у „приватне џепове“ адвоката, који су се ангажовали са својим сарадницима да захтеве за приступ информацијама првостепеним органима и жалбе Поверенику поднесе искључиво у циљу наплате трошкова поступка, а не у циљу остваривања права јавности да зна.**

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

* **ЧЛАН 9.**

У члану 9. мења се првобитно назив, који је у супротности са начелима и праксом именовања чланова који требају бити концизни и јасни, те су сви поједини случајеви груписани у свеобухватни назив „ОСНОВИ ЗА ОГРАНИЧЕЊЕ ПРАВА НА ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА“.

У члану 9. додаје се нови став 2. којим се органима власти омогућује да ограниче приступ информацијама од јавног значаја, ако на основу броја тражених информација, њихове истоврсности и других околности закључе да захтев није поднет ради остваривања права јавности да зна. Новим ставом се стаје на пут злоупотреби захтева и даје могућност органима власти да, услед великог броја или истоврсности тражених информација ограниче приступ тражиоцу. Приликом ограничења органи власти морају подробно образложити своју одлуку, навести све релевантне показатеље на основу којих је одлука донета. Друге околности које су такође наведене као основ ограничења су предложене као мера заштите органима власти за будуће непредвиђене ситуације које би могле бити злоупотребљене од стране несавесних тражилаца, а све у складу са праксом злоупотребе и иновативним несавесним методама којима су се злонамерни тражиоци и адвокати служили у протеклом периоду. Немалу улогу у установљавању оправданих случајева примене ове нове одредбе имаће и сам Повереник, који својом другостепеном праксом мора утврдити јасне границе онога што се сматра оправданом употребом ове законске одредбе, како иста не би могла бити злоупотребљена од стране самих органа власти у случајевима пречестог и неоправданог ограничења овог права.

* **ЧЛАН 10а**

Новим чланом 10а жели се стати на пут несавесним странкама у судским, управним и другим законом прописаним поступцима, које неоправдано оптерећују рад судова и других органа власти тиме што траже увид у списе предмета, као и фотокопирање истих, у којима је садржан велики број података о личности који се морају анонимизовати како би се увид правилно извршио. Ово право странке могу остварити на исти начин у судским, управним и другим законом прописаним поступцима, без додатног ангажовања запослених за наведене послове.

* **ЧЛАН 16.**

Изменом првог става члана 16. утврђује се објективни рок од 15 дана у којем орган власти мора да поступи по поднетом захтеву. Рокови за поступање по захтеву, било мериторно или процесно, су врло кратки. При томе, органи јавне власти не могу да утичу, нити да одговарају за рад ЈП „Пошта Србије“, нити других поштанских оператора (нпр. у случају штрајка поште). Осим тога, тражиоци који немају добре намере захтеве шаљу непосредно пред празнике и у нерадне дане чиме издејствују извесно кашњење у поступању по захтеву, чак и у ситуацијама када орган власти поступи одмах по пријему захтева, а што доводи до неоправданих и непотребних трошкова по буџет грађана. У пракси је примећено да злонамерни тражиоци информација на најразличитије начине покушавају да избегну пријем обавештења, одлуке и других аката које им упућују органи и тако онемогуће орган од кога је информација тражена да поступе по захтеву у законом прописаним роковима, а што за директну последицу има накнаду трошкова поступка по жалби, чак и у ситуацијама када орган јавне власти од кога је информација тражена чак и пре законом прописаног рока поступи по захтеву тражиоца. Ово зато што тражилац избегава да благовремено прими обавештење, одлуку или други акт органа којим је поступљено по захтеву. Осим тога, органи јавне власти од којих је информација тражена, односно грађани Републике Србије који финансирају рад органа јавне власти, кроз порезе, дажбине и акцизе, не треба да сносе штетне последице неправилног и евентуално незаконитог рада поште.

Изменом трећег става овог члана се допуњује одредба из претходних измена Закона која решава проблем у пракси са којим се органи власти суочавају када су захтеви тако формулисани да обухватају приступ великом броју докумената, што би оптеретило рад органа власти. У том случају би било сасвим примерено и рационално да се орган власти обрати тражиоцу информације, укаже му на обухват захтева и тешкоће које из тога проистичу, те му предложи прецизирање захтева, у циљу сужавања обухвата, или увид у тражену документацију, како би се одлучио који су му од многобројних докумената заиста потребни. Утврђивањем рока од 8 дана за свођење тражених информација на разумну меру и одређивањем могућности извршења увида у време и на месту које одреди орган власти, се превазилазе уочени проблеми у поступању по појединим захтевима.

Даље, новим ставом 4. овог члана исправља се формални недостатак правилног поступања органа власти, када тражилац не поступи по ставу 3. члана 16. Закона, те се исти сматра одустанком од захтева, а поступак се обуставља решењем.

Такође, новим ставом 9. уводи се решавање учесталог проблема у пракси када се несавесни тражиоци не појаве да изврше приступ информацијама од јавног значаја увидом на начин предвиђен ставом 8. овог члана. Процесни недостатак се решава давањем могућности органу власти да обустави поступак решењем, јер се не одaзивање позиву и не оправдавање изостанка од сада сматра одустанком од захтева.

* **ЧЛАН 22.**

Предложеном изменом става 1. тачка 2) употпуњује се могућност подношења жалбе Поверенику за све случајеве непоступања по роковима из члана 16. Закона, чиме се жели стати на пут случајевима „ћутања управе“.

Нови став 2. има директан циљ да утврди правилну накнаду другостепеног поступања по жалби коју води Повереник. Ово је у складу са чињеницом да је у Закону о општем управном поступку прописано у члану 85. ст. 3. да када је провостепени поступак покренут захтевом странке, да странке сносе сопствене трошкове. Имајући у виду да је поступак остваривања права на приступ једностраначки поступак, у којем се не мора доказивати било какав интерес, оваквим решењем ће се спречити различита интерпретација правне празнине да ли странци припадају трошкови заступања по жалби или не, а смањиће се и број захтева поднетих из нечасних мотива (лукративни интереси, намера добијања трошкова, а не намера остваривања права јавности да зна и др.).

* **ЧЛАН 24.**

Члан 24. Закона у ст. 1. и 3. се мења тако да уређује пријем и рок за поступање по жалби на истоветан начин на који је уређен за првостепене органе у измењеном члану 16. Закона.

У новом ставу 12. овог члана проширују се овлашћења Повереника која директно утичу на онемогућавање и сузбијање злоупотребе захтева и жалби. Злоупотреба права на жалбу се види пре свега у енормно великом броју поднетих жалби, који далеко превазилазе број поднетих жалби по просечном жалиоцу. Просечан жалилац (грађанин) изјави од једне до пет жалби на годишњем нивоу. Чак и када је реч о жалбама које изјављују новинари, којима су права загарантована овим законом једно важно средство за рад, просечан број изјављених жалби на годишњем нивоу износи од 5 до 15 жалби. С друге стране, злонамерни жалиоци изјављују огорман број жалби, несразмерно велики у поређењу са просечним жалиоцима. Илустрације ради, преко адвоката Б.Ч. је поднето укупно 4922 жалбе. Такође треба имати у виду и драстичан случај повезаних жалилаца из Врања који су за месец дана поднели 5027 жалби. Све ово много кошта буџет Републике Србије, при чему грађани којима су стварно потребне информације не могу брзо и „нормално“ да остваре своје право. Повереник приликом другостепеног поступања утврђује да жалба није поднета ради остваривања права јавности да зна, и то обраћајући посебну пажњу на случајеве истоврсности тражених информација, броја поднетих захтева и жалби. Као и у предложеном новом ставу 2. члана 9. Закона код органа власти и Поверенику је следствено томе дата могућност да на основу свих околности случаја има правно средство заштите од будућих непредвиђених ситуација злоупотребе од стране несавесних жалилаца.

* **ЧЛАН 27а.**

Предложеним новим чланом уводи се могућност подношења Врховном суду захтева за преиспитивање судске одлуке и то од стране странке и Врховног јавног тужиоца. С обзиром на то да је реч о уставном праву овим ће се допринети квалитетнијем остваривању права, а и омогућиће се да највиши суд у земљи преиспита оправданост ограничења и искључења права, а што је у складу са стандардима Европског суда за људска права. Овим ће се потенцијално смањити и број представки пред Уставним судом и Европским суда за људска права у материји слободе изражавања, јер ће грађани добити могућност да у материји остваривања једног од основних људских права одлуке Управног суда испита највише судска инстанца у земљи. Осим тога, да постоји овакво правно средство Повереник би као тужени орган могао да тражи преиспитивање става Управног суда у погледу трошкова по жалби пред највишим судом у земљи.

* **ЧЛАН 28б**.

Захтев за покретање прекршајног поступка се не може поднети против органа власти, већ искључиво против физичког лица или окривљеног правног лица (чл. 118. и 120. Закона о прекршајима). Када је реч о прекршајима извршеним у органима власти за њих одговарају одговорна лица у органу власти, односно овлашћена лица за поступање по захтевима за приступ информацијама и руковдиоци органа, чиме се исправља недостатак из претходних измена Закона из 2021. године.

* **САМОСТАЛНИ ЧЛАНОВИ**

**A)** Имајући у виду начело забране ретроактивности важења закона, као и ради правне сигурности неопходно је прописати како ће се окончати поступци за остваривање права на приступ информацијама који су започети, а нису окончани у моменту ступања на снагу измењеног и допуњеног Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

**Б)** и **В)** Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 105/21) значајно су се променили услови за избор на функцију Повереника и заменика Повереника, трајање функције, начин избора на те функције и престанак тих функција, укључујући и немогућност поновног кандидовања. До те промене је дошло у току трајања мандата Повереника и заменика Повереника који су изабрани према одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10). Овим изменама су та лица доведена у потенцијално дискриминаторан положај у односу на друга лица која се буду кандидовала када први пут буду избори за Повереника и заменика Повереника према одредбама Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 105/21). Ово из разлога што је до измене закона и услова за обављање функције дошло у току њиховог мандата, односно они нису могли предвидети ове измене у моменту када су се кандидовали за избор на функцију што није у складу са начелом правне сигурности. Осим тога, Повереник и заменик Повереника су, у тренутку њиховог кандидовања као и у тренутку избора на функције које сада обављају, имали, у складу са тада важећим текстом закона који је регулисао наведено питање, легитимна очекивања да ће имати право да се кандидују за још један мандат. Стога би онемогућавање ових лица да се поново кандидују довело ова лица у неравноправан положај са другим кандидатима. Осим тога, уколико овакво решење не би било усвојено то би институцију Повереника довело у неравноправан и неједнак положај и са другом независном институцијом – институцијом Заштитника грађана, с обзиром на то да су доношењем новог Закона о заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 105/21) такође значајно промењени услови за избор на функцију Заштитника грађана и заменика заштитника грађана, трајање функције, начин избора на те функције и престанак тих функција, укључујући и немогућност поновног кандидовања, с том разликом што је у том закону изричито прописано да Заштитник грађана и заменици заштитника грађана који су изабрани на ту функцију по старом закону имају могућност да поново буду изабрани по новом закону. С обзиром на то да је реч о двема важним независним институцијама важно је да услови за избор на те функције буду равноправни и једнаки.

**Г)** Овим чланом се предвиђа ступање на снагу закона осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

**IV. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у Буџету Републике Србије.