**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

Опште је позната околност да је након брисања института злоупотребе права из ЗСПИЈЗ[[1]](#footnote-1) и заузимања става Управног суда у погледу накнаде трошкова заступања у поступку по жалби на 105. седници свих судија од 21.6.2022. године дошло до масовне злоупотребе права на приступ информацијама, која поред огромних и непотребних расхода из јавног буџета, доводи и до много тежих нематеријалних последица, а то је да лица, а посебно новинари, којима је право на приступ информацијама стварно и озбиљно угрожено много теже и спорије остварују своја права. Стога је решавање овог проблема основни разлог и мотив за измене овог закона.

Наиме, пре 2022. године, односно пре промене става Управног суда из јуна 2022. године, у периоду од 2015. године до 2021. године, дакле пре него што је право на приступ информацијама од јавног значаја почело да се користи на штетан начин, противно суштини, сврси и циљу због кога је то право установљено, просечан број жалби које је примао Повереник на годишњем нивоу од стране свих жалилаца из Републике Србије износио је 3.627 жалби, док је укупан број свих предмета примљених у слободи приступа на годишњем нивоу износио просечно 5.244 предмета. Ради пуног разумевања последица става Управног суда од 21.6.2022. године треба имати у виду да је у периоду од 01.01.2022. године до 30.6.2022. године Поверенику изјављена 1.771 жалбa, а у периоду од 01.07.2022. 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 24.049 предмета (уз 3.248 предмета пренетих из претходне године). У 2024. годину пренето је укупно 10.340 нерешених предмета из области слободног приступа информацијама, од тога је 9.091 жалба. У периоду од 01.01.2024. године до 31. 10. 2024. године Повереник је примио укупно 17.032 предмета у области приступа информацијама, од тога су 8.694 жалбе. То значи да је Повереник у периоду од 01. 01. 2024. године до 31. 10. 2024. године имао укупно у раду 27.372 предмета у раду у области приступа информацијама, од тога 17.785 жалби. На дан 31.10.2024. године у Служби Повереника има нерешених 15.225 предмета, од тога 11.593 жалби, из чега се види да број нерешених предмета и жалби прогресивно расте, што осим озбиљних финансијских последица по јавни буџет значајно отежава и остваривање права лица којима је право стварно и озбиљно угрожено.

Лица, тј. пре свега поједини несавесни 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. У неким случајевима долази и до тешког кршења закона, због чега је Повереник у 2023. години у два случаја обавестио надлежно јавно тужилаштво о индицијама да се у радњама двојице адвоката стичу обележја кривичног дела, а такође је поднео и две пријаве дисциплинском тужиоцу надлежне адвокатске коморе.

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.

Осим огромних финансијских последица злоупотребе права на приступ информацијама, постоје и јако тешке нематеријалне последице по остваривање права, а то су, између осталих, и те што Повереник највећи део својих ресурса мора да преусмери на решавање предмета лица која злоупотребљавају право. С обзиром на то да је Повереник, као и сваки орган власти, одговоран за трошење јавног новца, његова је дужност да у што већој мери смањи материјалне последице злоупотребе права на приступ информацијама и трошкове, односно трошкове изгубљеног управног спора због тзв. ћутања по изјављеним жалбама. То за директну последицу има то да Повереник не може у задовољавајућој мери да се посвети проблемима ћутања органа власти по захтевима новинара за приступ информацијама и неизвршења Повереникових решења, као и иницирању прекршајне одговорности против одговорних лица у органима власти који нису израдили информатор о раду и доставили годишњи извештај Поверенику.

Проценат неизвршених решења Повереника по жалбама новинара и представника медија у 2024. износи 40% и виши је у односу на општи тренд од 22,3% кад су у питању други жалиоци, што је посебно забрињавајуће.

Све наведено указује на то да се и у 2024. години све отежаније остварује право новинара на приступ информацијама. Због тога је то један од најважнијих разлога због којих проблем злоупотребе права на приступ информацијама мора бити хитно решен на системски начин, да би Повереник своје капацитете, као заштитни орган преусмерио на брзо и ефикасно решавање новинарских жалби.

Илустрације ради, тј. ради бољег разумевања финансијских последица по јавни буџет (буџет свих грађана), у извештају Повереника за 2023. годину који је поднет Народној скупштини наводи се следеће: *У току 2023. године Повереник је примио 5.455 накнадних захтева у смислу члана 19. Закона о управним споровима (од чега само од 01.8.2023. до 31.12.2023. године 4.554 захтева), за поступање Повереника као другостепеног органа и доношење решења у додатном року од седам дана. Иако је Повереник успео да реши већи део тих захтева у законом предвиђеном року, значајан део није успео, па је то резултирало чињеницом да је Управном суду поднето чак 1.864 тужбе због „ћутања“ Повереника. Уколико се утврди да су те тужбе основане, Повереник ће бити обавезан да плати из буџета Повереника износ од 69.201.000,00 динара (1864 x (минимум) 37.125,00 динара по важећој адвокатској тарифи и то 24.750,00 динара за састав тужбе и 12.375,00 динара за састав образложеног поднеска), што по средњем курсу евра на дан писања овог извештаја[[2]](#footnote-2) износи 590.502,60 евра.*

*Уколико проблем системске злоупотребе права на приступ информацијама не буде хитно решен адекватним изменама и допунама закона, наведене цифре ће се вишеструко увећати, па ће се из јавног буџета десетине 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 подносе искључиво у циљу наплате трошкова поступка, а не у циљу остваривања права јавности да зна.*

*Поред тога, процена је Повереника, имајући у виду тренд започет у 2022. години па до данас, да ће институција Повереника за пет година имати у раду активних и нерешених предмета пренетих из претходних година између 50.000 и 80.000[[3]](#footnote-3), у случају да се проблем злоупотребе права не реши на адекватан начин. Излишно је говорити о томе да ће то онеспособити функционисање институције Повереника, угрозити остваривање и заштиту не само права на приступ информацијама, већ и права на* *заштиту података о личности. Додатно, то ће отежати и рад Управног суда, који је такође у јако тешкој ситуацији због драстичног повећања броја тужби, а што ће за последицу имати јако отежан приступ правди са свим последицама које то носи, укључујући и положај Републике Србије у предприступним преговорима за придруживање Европској унији, посебно по питању поглавља 23 (правосуђе и основна права).*

*Већ је сада јасно да је приступ траженим информацијама јако отежан новинарима, удружењима које се баве заштитом људских права, лицима која траже информације о заштити јавног здравља и угрожавању животне средине, као и свим грађанима који информације потражују у складу са циљем и духом закона, а што је директна последица масовне злоупотребе права на приступ информацијама, јер су капацитети Повереника, као заштитника права на приступ информацијама, у значајној мери окупирани радом на предметима лица која безочно злоупотребљавају право на приступ информацијама.*

Јасне последице брисања института злоупотребе права из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и заузимања става Управног суда у погледу накнаде трошкова заступања у поступку по жалби на 105. седници свих судија од 21. 6. 2021. године најбоље се огледају у следећим подацима:

2022. година – Управни суд је доставио Поверенику на одговор 120 тужби које су поднете против њега. Од тога је шест тужби било због „ћутања“ Повереника.

2023. година – Управни суд је доставио Поверенику на одговор 659 тужби које су поднете против њега. Од тога је 249 тужби било због „ћутања“ Повереника.

2024. година (од 01. 01. до 31.10.) – Управни суд је доставио Поверенику на одговор 4.974 тужбе које су поднете против њега. Од тога је 4.112 тужби било због „ћутања“ Повереника.

Овде је веома важно напоменути да су ови подаци дати само на основу података добијених од Повереника, да је број тих тужби већи, јер Управни суд касни са достављањем тужби на одговор Поверенику некад и по неколико месеци, јер је и Управни суд преоптерећен, с обзиром на то да је само у току 2022. и 2023. године примио око 110.000 тужби због ћутања (било би добро прибавити тачан податак од Управног суда).

Такође, важно је имати у виду и како трошкови на име заступања у управном спору по тужбама против Повереника прогресивно расту, одосно по тужбама због „ћутања“ Повереника. То у скоријој будућности може довести до „блокирања“ рачуна Повереника, а што последично у потпуности може угрозити рад институције Повереника, као независног органа који штити два Уставом зајемчена људска права – право на заштиту података о личности (чл. 42. Устава) и право на обавештеност (чл. 51. Устава). У наставку су дати исплаћени трошкови управног спора из буџетских средстава Повереника по годинама:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2022. година | 424,626.00 | динара |
| 2023. година | 582,064.00 | динара |
| 2024. година  (закључно са 14.11.2024.) | 2,354,357.00 | динара |
| Укупно | 3,361,047.00 |  |

Подаци који такође говоре о томе да је велики број захтева и жалби поднет искључиво у циљу наплате трошкове поступка, а не ради остварења интереса јавности да зна, су подаци о томе колико се жалби изјављивало преко адвоката пре догађаја који су довели до огромних злоупотребе права, а колико после тога. 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 Управног суда. У периоду од 01. 01. 2024. године до 31. 10. 2024. године преко адвоката је поднето 66% жалби.

Према подацима ажурираним на дан 15. 11. 2024. године Повереник је обавезао првостепене органе да на име трошкова поступка по жалби плате износ од 62.988.875,00 дин.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

* **ЧЛАН 1.**

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 један или више међусобно повезаних тражилаца кроз један или вишеповезаних захтева очигледнозлоупотребљава право на приступ информацијама, а нарочито ако због изузетно учесталих захтева за доставу истих или истоврсних информација долази до оптерећења рада органа власти у мери да редовно функционисање рада органа власти није могуће или је значајно отежано. Новим ставом се стаје на пут злоупотреби захтева и даје могућност органима власти да, услед великог броја захтева (једног или више повезаних тражилаца) ограниче приступ тражиоцу. Ова одредба се посебно односи на случајеве када се бројношћу захтева оптерећује рад органа власти у мери да редовно функционисање није могуће или је значајно отежано. Приликом примене ове одредбе органи власти морају подробно образложити своју одлуку, навести све релевантне показатеље на основу којих је одлука донета. 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 2.**

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 3.**

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

Нови став 2. има за циљ да утврди начин на који се одређује накнада трошкова у поступку по жалби који води Повереник. Ово је у складу са чињеницом да је у Закону о општем управном поступку прописано у члану 85. став 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 спречава се различита интерпретација правне празнине у смислу да ли странки 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 4.**

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 и којима захтеви представљају једно важно средство за рад, просечан број изјављених жалби на годишњем нивоу износи од 5 до 15 жалби. С друге стране, злонамерни жалиоци изјављују огроман број жалби, несразмерно велики у поређењу са просечним жалиоцима. Илустрације ради, преко адвоката Б.Ч. је поднето укупно 4.922 жалбе. Такође треба имати у виду и драстичан случај повезаних жалилаца из Врања који су за месец дана поднели 5.027 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 5.**

Предложеним новим чланом 27а уводи се могућност подношења захтева за преиспитивање судске одлуке Врховном суду 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 судом 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 6**.

Измене члана 28б врше се из разлога што се захтев за покретање прекршајног поступка 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 руководиоци органа, чиме се исправља недостатак из претходних измена Закона из 2021. године.

* **ЧЛАН 7.**

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.

* **ЧЛАНОВИ 8. И 9.**

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.

* **ЧЛАН 10.**

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.

1. Закон о изменама и допунама ЗСПИЈЗ („Сл. гласник“ бр. 105/21) [↑](#footnote-ref-1)
2. 8.3.2024. године [↑](#footnote-ref-2)
3. Процена је дата на основу тренда праћеног од почетка промене става Управног суда у погледу укупног броја примљених предмета у слободном приступу у 2022. години и 2023. години, броја решених предмета у тим годинама, тренда исказаног у погледу пријема нових предмета у прва два месеца 2024. године, сложености предмета које треба решити, броју запослених у овом моменту у Служби Повереника, као и пројекцији запошљавања нових лица (што зависи од тога да ли ће и у којој мери Поверенику бити одобрена средства за пријем нових запослених). [↑](#footnote-ref-3)