

## Komentari i sugestije na tekst Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

### 1. Opšti komentari i sugestije

Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija), Pravni skener, Biro za društvena istraživanja (BIRODI) pozdravljaju nastojanje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije (Ministarstvo), kao i inicijative Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) i civilnog sektora, da se unapredi pravni okvir u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja. Potreba za donošenjem izmena i dopuna Zakona potvrđena je praksom Poverenika, Upravnog inspektorata, Upravnog suda i prekršajnih sudova, kao i činjenicom da neki postojeći mehanizmi zaštite prava javnosti da zna nisu doživeli punu primenu.

I. Analizirajući Nacrt Zakona koji je izradilo Ministarstvo, izdvajamo neke od najznačajnijih pozitivnih promena u odnosu na važeći Zakon:

- Proširuje se krug obveznika Zakona u delu koji se odnosi na subjekte koji su u međuvremenu, nakon usvajanja važećeg Zakona, dobili niz javnih ovlašćenja;
- Olakšava se razumevanje izraza „zloupotreba prava na pristup informacijama“, što u praksi može umanjiti broj neopravdano odbijenih zahteva za pristup informacijama;
- Predviđene su strožije novčane kazne za prekršaje;
- Poverenik se ovlašćuje da daje mišljenje na nacрте zakona koji su značajni za pravo javnosti da zna;
- Unapređuje se sadržaj informatora o radu i olakšava njihova pretraga i mogućnost ukrštanja podataka iz više izveštaja.

II. Istovremeno, smatramo da u tekstu Nacrta postoji prostor za unapređenje i/ili izmene nekih od predviđenih rešenja.

U nastavku teksta koncizno predstavljamo predloge za ova unapređenja, dok u Odeljku 2. ovog dokumenta detaljnije obrazložimo te predloge.

- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta zakona, da se državna preduzeća - društva kapitala - izuzmu iz kruga obveznika Zakona;
- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta zakona, da se političke partije i verske zajednice izuzmu iz kruga obveznika ovog Zakona;
- Odustati od predloženog rešenja iz Nacrta zakona, da obveznici zakona mogu pokretati upravne sporove protiv rešenja Poverenika;
- Urediti postupak u slučajevima kada je neophodno da Vlada obezbedi izvršenje rešenja Poverenika;

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*



Project funded by the  
EUROPEAN UNION



**PARTNERI**  
za demokratske promene  
**SRBIJA**

**PRAVNI SKENER** +



- Izместiti nadzor nad sprovođenjem Zakona iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i preneti ovu nadležnost na Poverenika. Proširene nadležnosti Poverenika treba da obuhvate pokretanje prekršajnog postupka;
- Pravnu i političku odgovornost za kršenje Zakona treba vezati za odgovorna fizička lica u organu vlasti;
- Olakšati primenu testa javnog interesa u smislu člana 14. važećeg Zakona;
- Uspostaviti standarde anonimizacije podataka o ličnosti prilikom primene Zakona.

Dodatno, pored predloženih izmena i dopuna ZOSPIONJZ, smatramo neophodnim i izmene pojedinih propisa koji u velikoj meri utiču na efekte primene mehanizama slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Tako, imajući u vidu da su prekršajni sudovi, nadležni za vođenje postupka u slučaju kršenja prava propisanih ovim Zakonom, zatrpani predmetima iz različitih oblasti, kao i da su rokovi za zastarevanje veoma kratki, potrebno je predvideti duže rokove zastarelosti za pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. To se može učiniti izmenom procesnih zakona (Zakon o prekršajnom postupku), kao i razmatranjem mogućnosti da prekršajni postupci u ovoj oblasti budu hitni (po ugledu na postupak hitnosti za maloletna lica, učinioce prekršaja), a sve zbog velikog antikorupcionog potencijala koji ovaj Zakon ima.

Konačno, pored činjenice da su državni organi i preduzeća kojima su poverena javna ovlašćenja korisnici budžeta Republike Srbije, te da se novčane kazne koje izriče Poverenik kao meru za neizvršenje svojih rešenja isplaćuju se iz budžeta RS, u prekršajnim postupcima se po pravilu izriču minimalne kazne za odgovorna lica, dok disciplinska odgovornost ne postoji. U situacijama kada rukovodstvo organa vlasti ima interes da informaciju ne objavi, stiče se utisak da merenje koristi i štete ide u prilog odluci da se informacija ne objavi. Zbog toga smatramo da je neophodno ustanoviti mehanizam odgovornosti u javnim institucijama za nepostupanje po rešenjima Poverenika, što je propušteno da se učini ovim Nacrtom Zakona. Neophodno je pravnu i političku odgovornost za kršenje Zakona vezati za odgovorna lica u organu vlasti. Vezujući odgovornost za odgovorna lica u organima javne vlasti obezbedio bi se veći stepen sigurnosti da će se Zakon dosledno sprovoditi.

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

## 2. Konkretni predlozi izmena Nacrta zakona

Napomena: Radi preglednosti u tekstu su prvo predstavljeni članovi Nacrta čije promene Partneri Srbija, Pravni Skener i Biro za društvena istraživanja predlažu, zatim konkretni predlozi i na kraju obrazloženja za naše predloge.

### Član 1.

Organ javne vlasti (u daljem tekstu: organ vlasti) u smislu ovog zakona jeste:

1. organ Republike Srbije;
2. organ autonomne pokrajine;
3. organ opštine, grada, gradske opštine i grada Beograda;
4. javno preduzeće, ustanova, organizacija i drugo pravno lice, koje je osnovano propisom ili odlukom organa iz tač. 1) do 3) ovog stava;
5. pravno ili fizičko lice koje obavlja delatnosti od opšteg interesa ili ima javna ovlašćenja, u odnosu na informacije koje su u vezi sa obavljanjem tih delatnosti ili vršenjem tih ovlašćenja;
6. pravno lice koje pretežno finansira organ iz tač. 1) do 4) ovog stava, u odnosu na informacije koje su u vezi sa aktivnošću koja se finansira tim sredstvima, izuzev političke stranke i verske zajednice, čija kontrola finansiranja se vrši po posebnom zakonu.”

Organom vlasti u smislu ovog zakona ne smatra se društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.

#### *Predlog:*

Brisati u stavu 1. deo tačke 6: ”...izuzev političke stranke i verske zajednice, čija kontrola finansiranja se vrši po posebnom zakonu.”

Brisati stav 2: „Organom vlasti u smislu ovog zakona ne smatra se društvo kapitala koje posluje na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima, bez obzira na to ko je njegov član ili akcionar.“

#### *Obrazloženje:*

- Imajući u vidu da se nadzor nad finansiranjem političkih partija i verskih zajednica vrši po dugim zakonima, a da oni ne regulišu pitanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, smatramo da ne postoji osnov da se ove dve kategorije izuzmu iz ovog Zakona.

- Izdvajanjem „društva kapitala“ iz kruga obveznika Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ide se korak unazad u odnosu na postojeći nivo transparentnosti u radu organa vlasti Republike Srbije. Naime preduzeća u kojima je Republika Srbija jedan od akcionara na ovaj način bila bi izuzeta od Zakona, što znači da javnost ne bi mogla da ostvari uvid u to na koji način država raspolaže javnim sredstvima. Obrazloženje koje je dato kao razlog za uvođenje ovog izuzetka ne stoji, jer je objavljivanje „osetljivih poslovnih informacija“ već zaštićeno u vidu zaštite poslovne tajne.

Ono što je još važno istaći jeste da se zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja retko kad odnose na informacije koje se mogu smatrati „osetljivim poslovnim

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

informacijama“, već uglavnom na informacije u vezi sa tim kako se troše javna sredstva, dakle izuzimanjem ovog tipa preduzeća celokupna javnost ostala bi uskraćena za važne informacije, zarad nekog užeg interesa, koji je već prepoznat i zaštićen, čime se otvara mnogo veći prostor za zloupotrebe i gubi jedan od važnih alata u borbi protiv korupcije.

Konačno, mnoga društva kapitala ne posluju na konkurentnom tržištu, kako je navedeno u obrazloženju. Prvo zbog toga što ne postoje konkurenti, ili je njihov udeo na tržištu minoran. Drugo, državne firme ponekad dobijaju finansijsku podršku osnivača – države. Na primer, Informator o radu Koridora Srbije navodi da ova državna firma *prihode obezbeđuje iz subvencija, a neznatnim delom od prodaje konkursne dokumentacije i prihoda od kamata.*<sup>1</sup> Ovakva struktura prihoda svakako nije karakteristična za firme koja posluju na konkurentnom tržištu.

### Član 7.

Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako tražilac zloupotrebljava ovo pravo tako što:

- 1) ponavlja zahtev za već dobijenim ili dostupnim informacijama;
- 2) bi postupanje organa javne vlasti po zahtevu zahtevalo prekomeran utrošak vremena ili sredstava, nesrazmeran u odnosu na interes javnosti da zna.”

#### *Predlog:*

Stav 1. tačka 2: deo rečenice: „ nesrazmeran u odnosu na interes javnosti da zna” obrisati ili preformulisati.

#### *Obrazloženje:*

Smatramo da je definicija izuzetka iz tačke 2, stava 1. prema kojoj prvostepeni organ treba da oceni kad je interese javnosti za određenom informacijom nesrazmeran vremenu utrošenom vremenu ili sredstvima neadekvatna.

### Član 8.

U članu 14, u uvodnoj rečenici, reči: „neće tražiocu omogućiti” zamenjuju se rečima: „može tražiocu ograničiti”, a posle reči: „privatnost,” dodaju se reči: „pravo na zaštitu podataka o ličnosti,”.

U tački 3) reči: „naročito u vezi sa privatnim životom,” brišu se.

#### *Predlog:*

Član 8. menja se tako da sadrži tri stava i glasi:

„Organ vlasti može tražiocu ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredio pravo na privatnost, pravo na zaštitu podataka o ličnosti, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi.

Objavljivanje informacije iz stava 1. neće se smatrati povredom privatnosti, prava na zaštitu podataka o ličnosti, prava na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi,

1. ako je lice na to pristalo;
2. ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, javnom službeniku kada je informacija u vezi sa radom javnog službenika, a naročito ako se radi o

<sup>1</sup> Koridori Srbije d.o.o., Beograd, Informator o radu, oktobar 2017.

[http://www.koridorisrbije.rs/site/content/files/598b1445e3f3b\\_S-10233.pdf](http://www.koridorisrbije.rs/site/content/files/598b1445e3f3b_S-10233.pdf)

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

nosiocu javne funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši;

3. ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem dalo povoda za traženje informacije.

Objavljivanje podataka o ličnosti sadržanih u informaciji objavljenoj u skladu sa stavom 2. smatraće se zakonitim u smislu zakona kojim se uređuju uslovi za obradu podataka o ličnosti.“

#### *Obrazloženje:*

Ovim članom je potrebno preciznije odrediti šta konstituiše povredu privatnosti i prava na zaštitu podataka o ličnosti. Rešenje iz važećeg Zakona, a čija se izmena ne predviđa Nacrtom zakona, sadrži odredbu o povredi privatnosti koja stvara probleme u praksi, kada treba istovremeno primeniti ZOSPIONZ i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

Konkretno, smatramo da ne može nastupiti povreda privatnosti kada lice pristane na objavljivanje podataka o sebi, jer podaci koje lice objavi o sebi ne uživaju zaštitu na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (član 5. ZZPL). Takođe, ne može nastupiti povreda privatnosti kada se pravilno primene izuzeci iz tačaka 2. i 3, zato što u odnosu na objavljene lične podatke preteže pravo javnosti da zna.

Rešenje koje predlažemo omogućuje da obveznici zakona bolje razumeju i u praksi primene test javnog interesa kada odmeravaju da li je potrebno dati primat pravu javnosti da zna ili zaštitu drugog interesa ili prava.

Rešenje koje predlažemo obveznike upućuje da pravilna primena testa javnog interesa stvara pravni osnov za obradu podataka o ličnosti. Na taj način može se prevazići problem u praksi, da organi vlasti uskraćuju pristup informacijama – ličnim podacima – smatrajući da ne postoji pravni osnov za njihovo objavljivanje (kao radnje obrade podataka).

Takođe, rešenje koje predlažemo ispravlja nedostatak postojećeg zakona koji koristi izraz „državna ili politička funkcija“. Smatramo da umesto toga treba koristiti izraz „javna funkcija“. To omogućuje da se Zakon uskladi sa propisima koji uređuju status funkcionera u sistemu javne uprave.

Konačno, rešenje koje predlažemo obuhvata i novinu, da ovaj član zakona uredi tretman informacija koje se odnose na javne službenike. Postojeća primena Zakona u odlukama Upravnog suda ukazuje da ovaj sud daje prednost pravu na privatnost u odnosu na pravo javnosti da zna, kada se zatražene informacije odnose na lične podatke značajne za rad državnih službenika. Ovakve odluke Sud obrazlaže činjenicom da ova lica ne uživaju status „nosilaca državne ili političke funkcije“.<sup>2</sup> Smatramo da izmene koje predlažemo mogu da utiču na promenu prakse Upravnog suda, a posledično i organa vlasti koji postupaju po upućenim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja.

#### **Član 14.**

U članu 27. dodaje se novi stav 1. koji glasi:

„Protiv rešenja Poverenika, organ vlasti, kao i druga lica predviđena zakonom, mogu pokrenuti upravni spor.“

Postojeći stav 1. postaje stav 2.

U članu 27. posle stava 2. dodaje se stav 3. koji glasi:

<sup>2</sup> Videti, na primer, presude Upravnog suda 9 U. 11765/13 od 09.05.2014. godine i 6 U. 13498/14 od 12.01.2015. godine.

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*



„Protiv pravosnažne odluke Upravnog suda stranka i nadležni javni tužilac mogu da podnesu Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje sudske odluke.”

### *Predlog:*

Odbaciti predlog izmena člana 27. i zadržati tekst iz postojećeg zakona.

### *Obrazloženje:*

Umesto da Nacrtom bude bolje ureden problem izvršenja Poverenikovih rešenja, Nacrtom je predloženo usložnjavanje postupka za dobijanje informacija po zahtevu za slobodan pristup. Naime predložene novine prema kojima se omogućava državnim organima da vode upravni spor protiv odluka Poverenika dodatno će produžiti vreme potrebno da se dobije tražena informacija. Prema postojećem Zakonu, u situaciji kada je prvostepeni organ smatra da je Poverenik doneo pogrešnu odluku može se obratiti Republičkom javnom tužiocu koji ima ovlašćenje da pokrene spor protiv Poverenika. Iz priloženog se vidi da zapravo već postoji sistem u kojem i organ vlasti može pokušati da ospori odluku Poverenika.

Naime, odredbe Zakona o upravnom sporu (član 11) jasno definišu ko može biti tužilac u upravnom sporu, a stav da organ javne vlasti protiv koga je Poverenik u postupku po žalbi doneo odluku nema aktivnu legitimaciju za pokretanje upravnog spora, potvrđen je nizom odluka Vrhovnog kasacionog i Upravnog suda. Treba imati u vidu da, primerice, isti stav Upravni sud zauzima i u postupcima po tužbi naručilaca protiv Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Naime, Upravni sud ima stav da prvostepeni organ nije ovlašćen da podnosi tužbu protiv drugostepenih organa koji su njegov kontrolni mehanizam.<sup>3</sup>

Tretiranje prvostepenog organa kao stranke u postupku koja ima ovlašćenje da pokrene upravni spor ne samo da nije u skladu sa pravnim poretkom Republike Srbije, već i bitno utiče na ispunjenje svrhe postojanja ovog Zakona - obezbeđivanje prava na pristup informacijama koje su od važnosti za javnost. Na ovaj način stvara se atmosfera nesigurnosti i nepoverenja u postupak dobijanja informacija od javnog značaja, i građani i stručna javnost se odvrćaju od ispitivačke i kritičke uloge koju treba da imaju u savremenom društvu. Zbog svega navedenog, smatramo da je neophodno odbaciti predlog izmena člana 27, ostaviti tekst iz postojećeg Zakona i obrisati sve reference nastale na osnovu člana 14. Nacrta Zakona iz Nacrta Zakona.

## **Član 15.**

U članu 28. reči: „administrativnog” zamenjuju se rečima: „upravnog”.

U stavu 1. posle reči: „upravni postupak” tačka se zamenjuje zapetom i dodaju reči: „osim ako je ovim zakonom drugačije određeno.”

### *Predlog:*

U članu 28. posle stava 4. dodaje se stav 5. koji glasi:

Vlada je obavezna da dva puta godišnje podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o postupanju po zahtevima za pomoć u postupku izvršenja rešenja Poverenika.

### *Obrazloženje:*

<sup>3</sup> Tako je u presudi Upravnog suda 4U. 17702/13 od 27. maja 2015. godine ova teza obrazložena: “*Budući da je tužilac u ovoj pravnoj stvari organ koji je, kao prvostepeni, odlučivao o postupku javne nabavke koji je sam pokrenuo, te da kao takav ne predstavlja lica iz odredaba člana 11 stav 1 i 2 Zakona o upravnim sporovima o čijim je pravima ili na zakonu zasnovanim intresima odlučivano, te Upravni sud nalazi da isti nije legitimisan za podnošenje tužbe u ovoj stvari, jer ne može istovremeno da ima položaj organa koji odlučuje u upravnom postupku i da bude tužilac u upravnom sporu*”.

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*

Smatramo nužnim da Zakon o izmenama i dopunama ZOSPIONJ reši pitanje izvršenja rešenja Poverenika. Naime, pored toga što niz organa isključuje svoju nadležnost i ne dostavlja Povereniku podatke neophodne za izvršenje njegovih rešenja (ovo posebno nakon početka primene novog Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), zabrinjava i činjenica da mehanizam predviđen važećim ZOSPIONJ prema kome Vlada obezbeđuje izvršenje rešenja Poverenika (član 28. stav 4. Zakona) u praksi ne funkcioniše. Naime, prema Izveštaju Poverenika za 2017. godinu, "[od ukupno 173 zahteva, za obezbeđenje izvršenja koliko je od 2010. godine Poverenik podneo Vladi, ona to nije učinila ni u jednom slučaju. Samo u 2017. godini, Poverenik je zatražio obezbeđenje izvršenja u 43 slučaja].“ S obzirom na to da je predstavljeni Nacrt zadržao rešenje iz člana 28. stav 4. važećeg Zakona, smatramo da bi trebalo predvideti obavezu Vlade da izveštava Narodnu skupštinu o postupanjima po zahtevima Poverenika za pomoć u postupku izvršenja rešenja.

Ova odredba može se upotpuniti i izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, kojim bi se uredio postupak praćenja primene predviđenih mera, te utvrđivanje obaveze Generalnog sekretara Vlade da o ishodu sprovedenih mera obaveštava Vladu i Poverenika.

### Član 17.

U članu 30. stav 1. posle reči: „na predlog“ dodaju se reči: „nadležnog“, reči: „nadležnog za informisanje“ brišu se i dodaju se reči: „(u daljem tekstu: Odbor)“.

Posle stava 1. dodaju se novi stavovi 2 i 3. koji glase:

„Kandidata za Poverenika odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini, a više poslaničkih grupa mogu da predlože zajedničkog kandidata.

Predlog za izbor Poverenika utvrđuje ce većinom glasova od ukupnog broja članova odbora.“

Postojeći stavovi 2, 3, 4, 5. i 6. postaju stavovi 4, 5, 6, 7. i 8.

#### *Predlog:*

Iako nije predviđena izmena stava 6. smatramo da reč "sedam" treba obrisati i zameniti rečju "pet".

#### *Obrazloženje:*

Smatramo da mandat Poverenika treba da bude organičen na 5 godina, uz mogućnost reizbora. Mandat od pet godina omogućava stvaranje uslova za nezavisnost institucije u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast, i u skladu je sa rešenjima iz zakona koji uređuju rad drugih nezavisnih organa (na primer, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnika građana, mandat direktora Agencije za borbu protiv korupcije).

### Član 22.

U članu 35. stav 1. posle tačke 6) dodaje se nova tačka 7) koja glasi:

„7) daje mišljenje na nacрте zakona, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja;“.

Dosadašnja tačka 7) postaje tačka 8).

#### *Predlog:*

U članu 35. stav 1. dodaje se nova tačka koja glasi:

„Sprovodi nadzor nad primenom ovog zakona“

#### *Obrazloženje:*

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*



Project funded by the  
EUROPEAN UNION



**PARTNERI**  
za demokratske promene  
**SRBIJA**

**PRAVNI SKENER** +



Predlažemo da reforma pravnog okvira u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja obuhvati i proširenje ovlašćenja Poverenika, te izmeštanje nadzora nad primenom Zakona iz Ministarstva DULS u nezavisnu instituciju Poverenika.

Ovo treba učiniti iz principijelnih i praktičnih razloga. Pre svega, aktuelno rešenje, prema kojem nadzor u domenu pristupa informacijama od javnog značaja sprovodi Ministarstvo DULS, sadrži rizike od direktnog ili indirektnog političkog pritiska na Upravni inspektorat da primeni svoja ovlašćenja. Nadzor treba da sprovodi organ nezavisan u vršenju svojih nedležnosti, izdvojen iz izvršne vlasti. Takvo rešenje može da omogući neutralnost i neselektivnost u postupanju kada je predmet nadzora postupanje organa izvršne vlasti.

Dalje, praktični razlozi za ovakav predlog proističu iz primene Zakona od 2004. godine i činjenice da u politički osetljivim predmetima – kada organi izvršne vlasti ili državna preduzeća nisu postupali po Zakonu – Ministarstvo DULS nije uvek primenjivalo svoje nadležnosti u vezi sa pokretanjem prekršajnih postupaka, uprkos apelima Poverenika koji takve postupke, po važećem Zakonu, ne može pokretati.

Ovakvo rešenje predlažemo i u okviru procesa zagovaranja da se nadležnosti Poverenika dalje prošire, izmeštanjem nadležnosti nadzora iz domena rada organa izvršne vlasti nad primenom Zakona o tajnosti podataka. Trenutno, nadzorni organ za primenu ovog zakona je Ministarstvo pravde. Tako bi se nadzor nad najvažnijim pitanjima u domenu pristupa informacijama od javnog značaja objedinio u jednom, nezavisnom organu.

### Član 25.

U članu 40. stav 1 reči: „uputstvo po kojem se izrađuje i objavljuje informator”, zamenjuju se rečima: „uputstvo o izradi i načinu objavljivanja informatora”.

#### *Predlog:*

Uvrstiti član 25 a.

Nakon člana 25. Nacrta, dodaje se član 25a

Stav 2. člana 42. Zakona menja se i glasi:

Obuka zaposlenih iz stava 1. ovog člana, obuhvatiće naročito: sadržinu, obim i značaj prava na pristup informacijama od javnog značaja, postupak ostvarivanja ovih prava, postupanje sa nosačima informacija, njihovo održavanje i čuvanje, vrste podataka koje je državni organ dužan da objavljuje, kao i pravila izostavljanja i anonimizacije podataka o ličnosti prilikom objavljivanja informacija.

#### *Obrazloženje:*

Dopuna iz člana 25a ima za cilj da odgovori na probleme koji se u praksi javljaju prilikom iznalaženja balansa između prava javnosti da zna i prava na privatnost, tačnije kada se u dokumentima u posedu organa javne vlasti nalaze i podaci o ličnosti koje je potrebno zaštititi primenjujući pravila Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. U ovim slučajevima, organ javne vlasti treba da uzme u obzir o kojim podacima se radi, te da li, iako se radi o podacima o ličnosti, ipak postoji interes javnosti da ima uvid u te podatke (posebno ukoliko se radi o ličnim podacima nosilaca javnih funkcija).

Načelno, u takvim situacijama potrebno je primeniti član 12. ZOSPIONZ koji utvrđuje pravila razdvajanja informacija, a koje se može sprovesti na jedan od sledećih načina:

- fizičko razdvajanje stranica dokumenta, tako što bi se javnosti na uvid stavile samo one stranice u odnosu na čiji sadržaj preteže interes javnosti da zna;

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*



- anonimizacija podataka u odnosu na koje preteže pravo na privatnost.

Međutim, u praksi se pokazalo da obveznici Zakona ne primenjuju ujednačene standarde zaštite podataka o ličnosti kada primenjuju ZOSPIONJ.<sup>4</sup> Stoga predlažemo da se predvidi izrada smernica i/ili uputstva o zameni i anonimizaciji podataka o ličnosti za obveznike ZOSPIONJ. To se može učiniti ili dodavanjem odredbe Zakona koja bi utvrdila obavezu Poverenika da izradi jedno ovakvo uputstvo (poput Uputstva za izradu i objavu informatora iz člana 40), ili predviđanjem obuka zaposlenih iz oblasti anonimizacije, tj. dopunom člana 42. Zakona. Kao polazna osnova eventualnog Uputstva ili smernica, može poslužiti i Model pravilnika o standardima anonimizacije sudskih odluka, koji su izradili Partneri Srbija u okviru projekta *Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama*<sup>5</sup> te *Pravilnik o zameni i izostavljanju (pseudonimizaciji/anonimizaciji) podataka u sudskim odlukama* koji je usvojio Vrhovni kasacioni sud<sup>6</sup>.

### Član 26.

U članu 43. stav 1. u tački 6) tačka se zamenjuje zapeatom.

Posle tačke 6) dodaje se nova tačka 7) koja glasi:

„7) odgovornom i ovlašćenom licu.“

Posle stava 2. dodaje se novi stav 3. ovog člana koji glasi:

„Poverenik propisuje obrazac i način dostavljanja izveštaja iz st. 1. ovog člana.“

#### *Predlog:*

Uvrstiti član 26a.

Član 45. Stav 1. Zakona menja se i glasi:

„Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Poverenik“.

#### *Obrazloženje:*

Ova izmena prati izmenu u vezi sa članom 22, kojom se predlaže proširenje nadležnosti Poverenika na oblast nadzora nad primenom zakona.

<sup>4</sup> Za više informacija o praksama anonimizacije sudova u Srbiji, videti: Partneri za demokratske promene Srbija, *Transparentnost i privatnost u sudskim odlukama*, 2016, dostupno na:

<http://www.partners-serbia.org/transparentnost-i-privatnost-u-sudskim-odlukama/>

<sup>5</sup> <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2016/03/Transparentnost-i-privatnost-u-sudskim-odlukama.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/pravilnik-o-zameni-i-izostavljanju-pseudonimizacijianonimizaciji-podataka-u-sudskim-odlukama>

*Ovaj dokument je proizveden uz finansijsku pomoć Evropske unije i Fondacije za otvoreno društvo, Srbija. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Partnera Srbija i ne može se, ni pod kojim uslovima, smatrati odrazom stavova Evropske unije ili Fondacije za otvoreno društvo, Srbija.*