

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
НАРОДНА СКУПШТИНА
Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу
Трг Николе Пашића 13
11000 БЕОГРАД

-Владимир Ђукановић, председник Одбора-

Предмет: Иницијатива за благовремено разматрање Извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности за 2022. годину са предлозима закључака поводом тог извештаја

Поштовани господине Ђукановићу,

У нади да ће и ове године један од најважнијих циљева XIII сазива Народне скупштине бити даље унапређење јавности рада и јачање контролне улоге Народне скупштине, Транспарентност Србија Вам се још једном обраћа, имајући у виду кључну улогу надлежних скупштинских одбора, са новом иницијативом за предузимање конкретних мера и активности Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу (у даљем тексту: Одбор), за које сматрамо да могу допринети остварењу горе наведеног циља.

Као што смо већ истакли у Иницијативи за благовремено разматрање Извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности за 2021. годину¹, у досадашњем раду Народне скупштине највећу препреку остваривању поменутих циљева представљала је чињеница да извештаји независних државних органа, регулаторних тела и органа државне управе нису разматрани уопште, да су разматрани са великим закашњењем или да поводом њих нису доношени закључци чија би примена водила решавању проблема на које се указује у извештајима.

Нажалост, иако смо 8. септембра 2022. године, у поменутој иницијативи, предложили да разматрање Извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности за 2021. годину буде приоритет у раду Одбора, уз уважавање чињенице да законом прописане рокове за њихово разматрање није било могуће поштовати из објективног разлога², Одбор је тек 26. децембра 2022. године на својој 6. седници разматрао наведени извештај.³

Поред наведене неажурности, која није карактеристична само за рад Одбора којим руководите већ и за рад других радних тела Народне скупштине чија је надлежност такође разматрање извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности, а који поменути извештај

¹<https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Inicijativa.Odbor.pravosude.razmatranje%20izvestaja%20Poverenika.pdf>

² Ибид

³http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta_sednica_Odbora_za_pravosu%C4%91e_dr%C5%BEavnu_upravu_i_lokalnu_samoupravu.46228.941.html

уопште нису разматрали до дана достављања ове иницијативе, сматрамо да садржина предложених и усвојених закључака није била одговарајућа.⁴

Наиме, поменути закључци, слично као и закључци које је Народна скупштина претходно усвајала поводом ранијих извештаја Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности⁵, не садрже осврт нити предлоге за решавање конкретних проблема који су уочени у раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности већ само уопштене констатације. Овакво поступање је спорно и са становишта одредбе члана 238. ст. 2. у вези са ст. 1. Пословника Народне скупштине.⁶ Наиме, Пословник предвиђа да након разматрања извештаја који „у складу са законом Народној скупштини подноси независни државни орган који ... обезбеђује право на доступност информација од јавног значаја и заштиту података о личности, разматра надлежни одбор“ и да „након разматрања извештаја из става 1. овог члана, надлежни одбор подноси извештај Народној скупштини, с предлогом закључка, **односно препоруке са мерама за унапређење стања ...**“.

Степен општости усвојених закључака основано доводи у питање да ли је њиховим усвајањем постигнут циљ који се желео прописивањем наведене одредбе. При томе, није реч само о општој констатацији " ... да је Повереник ... указао на стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, које је оценио као унапређено након доношења и ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја".⁷ Конкретно, ради се о томе да ли се подржавање Владе "да интензивира активности на одговарајућим нормативним изменама у области заштите података о личности, као и у погледу побољшања стратешког оквира у овој области ..."⁸ може сматрати мером за унапређење стања која на одговарајући начин одражава препоруку Повереника Влади да " донесе нову Стратегију заштите података о личности, усклађену са актуелним стањем у области заштите података о личности, као и Акциони план за њено спровођење ... припреми предлог измена и допуна Закона о заштити података о личности ... благовремено утврди предлоге закона о изменама и допунама закона чије су одредбе које се односе на обраду података о личности усклађене са Законом о заштити података о личности, како би Народна скупштина могла да усвоји ове законе до краја 2022. године", односно Народној скупштини да " донесе измене и допуне Закона о заштити података о личности у циљу његове ефикасније примене и остварења веће заштите података о личности ... до краја 2022. године усвоји законе чије су одредбе које се односе на обраду података о личности, усклађене са Законом о заштити података о личности".⁹

На сличан начин, релативизујући до непрепознатљивости препоруке Повереника Влади да " у складу са сопственим обавезама ... успостави адекватан механизам обезбеђења извршења коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника", односно Народној скупштини да "обезбеди стални надзор над спровођењем својих закључака расположивим механизмима контроле над радом Владе,

⁴ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23%20lat..pdf

⁵ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS103-21.pdf

⁶ [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

⁷ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23%20lat..pdf

⁸ Ибид

⁹ https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1taj_LATfinal.pdf

инсистирајући на одговорности за пропусте у раду органа власти"¹⁰, закључак који позива Владу да "... настави са континуираним ... унапређењем механизма обезбеђења извршења решења Повереника"¹¹ још сликовитије показује да закључци нису формулисани на начин који може да обезбеди унапређење стања.

Као што смо и раније истицали, предуслов ефикасне борбе против корупције јесу и предлози закључака који не би требало да се сведу само на давање општих оцена о извештају и раду органа о којем је реч. Напротив, утврђивање закључака је најбоља прилика да се законодавна власт упозна са стањем у области на коју се односи извештај и да кроз формулисање конкретних закључака за поступање, како извршне власти и Повереника, тако и саме Народне скупштине, омогући квалитетније вршење законом прописаних надлежности органа и ефикасније остваривање циљева због којих су закони донети. Иако садржина закључака скупштинских одбора поводом разматрања извештаја није прописана, сматрамо да би у тим закључцима Одбор и Народна скупштина требало да заузму став поводом сваког од кључних проблема на које указује Повереник чији се извештај разматра и сваке препоруке коју даје.

Штавише, сматрамо штетним пропуштање Одбора да се у свом закључку изјасни о веома значајним препорукама Повереника Влади и Народној скупштини да " надлежни одбори и стручне службе Народне скупштине у поступку усвајања закона с дужном пажњом разматрају мишљења и ставове Повереника у погледу могућих ефеката тих закона на остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности", односно Влади да " предузме мере за утврђивање одговорности надлежних, посебно функционера, који нису извршавали обавезе у складу са законом".¹²

Транспарентност Србија и овог пута, као и ранијих година када је Одбор разматрао извештај Повереника¹³, доставља конкретне предлоге закључака које сматрамо да би требало усвојити након разматрања Извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности за 2022. годину, у циљу његовог што квалитетнијег разматрања и обезбеђивања већег нивоа корисности овог извештаја, како за само законодавно тело, тако и за грађане Србије. Ово смо чинили и чинимо зато што годинама свакодневно пратимо стање у појединим областима на које се односе извештаји Повереника, а нарочито спровођење закључака које је поводом њих усвојила Народна скупштина. Због тога ћемо као чланица Радне групе за израду нове Стратегије за борбу против корупције предложити да се и у новој Стратегији на системски начин уреди праћење спровођења закључака Народне скупштине по угледу на Националну стратегију за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013. до 2018. године (мера 4.7.1, која није реализована). Користимо ову прилику да упознамо Одбор са чињеницом да смо у оквиру радне групе предложили да нову

¹⁰ Ибид

¹¹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23%20lat.pdf

¹² https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1taj_LATfinal.pdf

¹³ <https://transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/Inicijativa.Odbor.pravosude.razmatranje%20izvestaja%20Poverenika.pdf>,

https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Dopis_Odboru_za_pravosudje_za_razmatranje_izvestaja_Agencije_za_sprecavanje_korupcije.pdf

антикорупцијску стратегију (као и претходне) усвоји Народна скупштина и да се представници Народне скупштине или Службе Народне скупштине укључе и у процес њене израде, што тренутно није случај.

У одсуству системских решења за праћење да ли и како се спроводе закључци које је Народна скупштина усвојила поводом извештаја независних државних органа, имајући у виду да је Стратегија престала да важи пре пет година, одлучујући значај има квалитет формулисаних закључака које Одбор предлаже поводом овог и других појединачних извештаја, као и спремност Народне скупштине да прати спровођење закључака.

С обзиром на то да према јавно доступним подацима седница Одбора, која би била посвећена разматрању поменутог извештаја још увек није заказана, а у жељи да конструктивним и проактивним приступом допринесемо остварењу надзорне улоге Народне скупштине, припремили смо делимичан предлог закључака, на основу главних проблема који се истичу у Извештаја о раду Повереника за информације о јавног значаја и заштиту података о личности за 2022. годину.

И поред тога што је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја измењен крајем 2021. године, чиме је реализован део закључака које је Народна скупштина донела поводом ранијих извештаја Повереника, неки од кључних проблема су остали нерешени. То се нарочито односи на проблем неефикасности правне заштите у случајевима када не постоји право жалбе Поверенику. Према подацима из Извештаја Повереника, у 2022. години Управном суду је поднето 48 тужби против седам, након измена Закона, државних органа из члана 22. ст. 3. (раније ст. 2) Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - 31 тужба је поднето против Владе Републике Србије, 1 против Врховног касационог суда, 4 против Народне скупштине и 12 против Народне банке Србије (након што је тај орган уврштен међу органе против којих не постоји право жалбе Поверенику).¹⁴ Од тог броја, у току 2022. године Управни суд је решио само 3 тужбе које су тражиоци информација поднели у 2022. години (одбачене) и осталих 18 из ранијег периода (5 тужби против Владе Републике Србије је уважио 5, 14 тужби је одбацио а 2 тужбе је одбио).¹⁵ У пракси ти поступци углавном трају годинама (нпр. Управни суд је у октобру 2022. године, након одржане јавне расправе, донео пресуду којом се уважава тужба Транспарентност Србија поднета 27.2.2018. године)¹⁶.

Због тога је GRECO у свом извештају за 5. круг евалуације указао на потребу да се неке од мањкавости Закона, које су биле видљиве, како у време доношења, тако и током његових последњих измена и допуна, отклоне на тај начин да захтеви за достављање информација који су поднети Влади или Председнику, а који нису добили позитиван одговор, буду предмет жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту (Препорука vii. (i)).¹⁷ Тим пре што за поступање Управног суда у овој области нису прописани рокови, за разлику од рока који Повереник има за решавање жалбе и који сада износи 60 дана (раније 30).

¹⁴ Извештај о раду Повереника за слободан приступ информацијама и заштиту података о личности, стр. 80, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023_LAT.pdf

¹⁵ Ибид

¹⁶ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Tu%C5%BEba_Upravnom_sudu_zbog_odbijanja_zah_teva_TS.pdf, <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/Upravni%20sud%20-%20presuda%20-%20koncesija%20aerodrom.pdf>

¹⁷ <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>

На основу података из Извештаја Повереника може се уочити да су неки од горе наведених закључака Народне скупштине били преурањени, а како се испоставило, у значајном делу и нетачни. Реч је пре свега о закључку којим је стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности оцењено као унапређено након доношења и ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који омогућава лакше, брже и ефикасније остваривање овог права и проширује круг органа власти који подлежу обавезама из закона, те проширује овлашћења Повереника.¹⁸ Такав закључак је у оштрој супротности са налазима Повереника, истакнутим у Извештају о раду за 2022. годину, према којима је *"... стање такво да је добијање информација од органа власти, у великој мери и даље отежано без изјављивања жалбе Поверенику или тужбе Управном суду тамо где жалба није допуштена"*¹⁹, односно да су *"... чести случајеви да органи власти информације не доставе тражиоцима чак ни после налога Повереника, па је степен неизвршених решења и даље висок, а посебно у предметима по жалбама новинара."*²⁰.

Осим тога, према налазима Повереника, у 2022. години је уочено погоршање ситуације у односу на 2021. годину када није било случајева да органи власти ускрате Поверенику информације када их он затражи у складу са овлашћењима јер у том периоду у 2 случаја органи власти нису доставили Поверенику тражене списе док је у 2 случаја првостепени орган позвало Повереника да изврши увид у тражене списе у просторијама органа власти.²¹ Према схватању Повереника, таквом стању допринела је, поред *"енормне и системске злоупотребе права на приступ информацијама од јавног значаја"* и чињеница *"што су законски механизми принудног извршења решења Повереника, тј. механизми новчаног кажњавања били потпуно блокирани"*.²² Довољно тешку ситуацију отежала је изненадна промена става Управног суда, у погледу основаности накнаде трошкова за заступање тражилаца информација од стране адвоката у поступку по жалби пред Повереником, који је *"... без било какве правне аргументације и образложења, односно давања разлога због чега је дошло до измене дугогодишњег става, након више од 13 година променио свој став налазећи да су органи јавне власти сада дужни да накнаде трошкове заступања од стране адвоката жалиоцима у случају када Повереник утврди да је жалба основана."*²³ На крају, налаз да ће *"стога Повереник пред надлежним органима, пре свега пред овлашћеним предлагачима закона, иницирати и тражити хитне измене закона, ... , као и омогућавања странкама у управном спору (што значи и Поверенику као туженој страни у управном спору) да у свим предметима у области приступа информацијама поднесу ванредно правно средство (захтев за преиспитивање судске одлуке)"* у директној је супротности са горе наведеним закључком.

Штавише, у раду Повереника уочено је да је *"одговорност органа власти за повреду права на слободан приступ информацијама, од најдрастичнијих облика тј. потпуног игнорисања захтева*

¹⁸ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23%20lat..pdf

¹⁹ Извештај о раду Повереника за слободан приступ информацијама и заштиту података о личности, стр. 27, https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2022_-_16_03_2023_LAT.pdf

²⁰ Ибид, стр. 28

²¹ Ибид

²² Ибид, стр. 28 и 29

²³ Ибид, стр. 29

грађана и непоступања по извршним и обавезујућим решењима Повереника до неизвршавања других законских обавеза органа власти, и у 2022. години, била симболична и иницирана искључиво захтевима за покретање прекршајног поступка од стране тражилаца информација као оштећених."²⁴ Штавише, "надлежни орган - Управна инспекција у 2022. години прекршајним судовима није поднела ниједан захтев за покретање прекршајног поступка наспрам 3.736 жалби за које је Повереник утврдио да су биле основане."²⁵

Напомена: ови предлози се односе преваходно на област слободног приступа информацијама од јавног значаја, и на рад институције Повереника уопште, односно на препоруке Народној скупштини број 1., 3., 4., 6. и 7., односно препоруке Влади број 4., 5., 6., 7., 8. и 9. из Извештаја Повереника, будући да је то област коју ТС прати, док би посебне закључке требало формулисати и за област заштите података о личности

ЗАКЉУЧАК (предлог)

ПОВОДОМ РАЗМАТРАЊА ИЗВЕШТАЈА О РАДУ ПОВЕРЕНИКА ЗА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ ЗА 2022. ГОДИНУ

1. Народна скупштина констатује да је Повереник у поднетом Извештају прегледно, детаљно и свеобухватно указао на стање у области остваривања права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, нарочито на препреке ефикасном остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, и тако омогућио Народној скупштини и јавности да се упознају са применом и мањкавостима релевантних прописа из ове области, радом Повереника и проблемима са којима се суочава у свом раду, као и мерама и активностима које је потребно предузети ради унапређења стања у овој области.
2. Народна скупштина позива Владу да, ради обезбеђивања сталног надзора Народне скупштине над спровођењем закључака које је усвојила поводом Извештаја, у року од шест месеци од њиховог усвајања извести Народну скупштину о томе шта је учинила ради њиховог извршења, нарочито у погледу утврђивања одговорности и покретања поступака против одговорних лица због утврђеног кршења закона, као и мера које су изречене функционерима који нису извршавали обавезе у складу са законом.
3. Народна скупштина позива надлежне одборе и стручне службе Владе да приликом утврђивања предлога закона и других прописа с дужном пажњом размотре мишљења и ставове Повереника у погледу могућих ефеката тих прописа на остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности.

²⁴ Ибид, 32

²⁵ Ибид

4. Народна скупштина позива Владу да, због доказане неефикасности једног од видова заштите уставног и законског права на приступ информацијама, кроз вођење управног спора, што пре предложи одговарајуће измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама којима ће бити прописано право жалбе против свих органа јавне власти и тако обезбеди његову ефикасну правну заштиту.
5. Народна скупштина позива Владу, да у сарадњи са Управним судом, предложи решење, укључујући и измене и допуне правног оквира, које ће онемогућити наплату судских трошкова проузрокованих покретањем управног спора због непоступања Повереника у законом прописаном року, ради спречавања уочених злоупотреба у остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.
6. Народна скупштина позива Владу, да у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Адвокатском комором Србије, предложи решење, укључујући и измене и допуне правног оквира, које ће укинути право на наплату трошкова заступања у жалбеном поступку пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради спречавања евентуалних злоупотреба у остваривању права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.
7. Народна скупштина позива све предлагаче закона и других прописа да, ради обезбеђивања јединства правног система, приликом доношења нових прописа воде рачуна о потреби постојања усаглашеног правног оквира у области приступа информацијама од јавног значаја, као и о томе да одредбе других прописа не буду у супротности са решењима из закона који уређују приступ информацијама од јавног значаја.
8. Народна скупштина позива Владу Србије да успостави ефикасан механизам за извршење коначних, обавезујућих и извршних решења Повереника тако што ће својим актом детаљано и прецизно уредити поступак извршења тих решења.
9. Народна скупштина позива Министарство државне управе и локалне самоуправе – Управни инспекторат, да, у складу са својим законским овлашћењима правовремено покреће прекршајне поступке у свим случајевима кршења Закона о слободном приступу информацијама о којима поседује сазнања.
10. Народна скупштина се обавезује да ће, у оквиру контролне функције над радом Владе, благовремено пружати пуну подршку Поверенику у вршењу његових надлежности и тако доприносити доследном спровођењу закона из ове области.

Искрено се надамо да ће Одбор без одлагања размотрити све релевантне чињенице које је Повереник утврдио, као и појаве и проблеме на које је указао у свом Извештају, и Народној скупштини предложити горе формулисани закључке који ће омогућити унапређење стања и пружити подршку Поверенику у остваривању законом прописаних надлежности.

У Београду,

дана 11. маја 2023. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



Доставити, ради информисања, и:

- свим члановима и заменицима чланова Одбора за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу