



# **Коментари и предлози за унапређење појединих мера из предлога Стратегије реформе јавне управе**

Транспарентност Србија

Београд, децембар 2020.

Коалиција преУговор овим текстом даје предлоге у оквиру јавне расправе о следећим документима:

- [Предлог стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године](#)
- [Предлог Акционог плана за период 2021–2025. године у Републици Србији](#)

## Проактивна транспарентност

**Мера 4.1.4**, у оквиру постављеног Посебног циља „4.1: Унапређен ниво одговорности и транспарентности на свим нивоима власти“, односно у области „IV Одговорност и транспарентност у јавној управи“, носи назив **Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе**.

Сматрамо да је исправан предлог да се ниво одговорности и транспарентности у јавној управи повећава, између осталог, и на овај начин. Међутим, обухват планираних унапређења проактивне транспарентности не одговара ни потребама ни могућностима.

У актуелном предлогу мере констатује се да „проактивно објављивање података које поседују органи јавне управе представља област у којој је нормативни оквир успостављен и у којој су предузети значајни кораци“, те да је стога „ова мера усмерена на јачање свести руководиоца о позитивним ефектима које на рад органа јавне управе има повећање транспарентности и отварање података, оспособљавање запослених за рад са отвореним подацима и унапређење Портала отворених података“. Даље се наводи да се „спровођењем ове мере стварају услови за ефикаснију примену нормативног оквира и додатно унапређење праксе у овој области“.

Из наведеног описа би се могао стећи утисак да је нормативни оквир који се односи на проактивну транспарентност задовољавајућ, то јест да већ постоји законска обавеза за проактивно објављивање свих информација које би јавности требало ставити на увид и пре него што их било ко затражи, а то у стварности није случај. Такав би закључак могао бити само утолико утемељен што (углавном) не постоје законска ограничења да органи јавне управе објављују документа, која би са јавношћу морали поделити и неким од видова реактивне транспарентности. Чак и у том погледу постоје, додуше ретки, изузеци – нпр. члан 9, ст. 4 Закона о контроли државне помоћи<sup>1</sup> („Извештај о раду објављује се на интернет страници Комисије пошто га усвоји Народна скупштина“).

Не спорећи значај јачања свести руководиоца о користима које би им могло донети проактивно објављивање, још сигурнији начин да до тога дође било би проширење круга информација које би се на овај начин морале објављивати. Сматрамо да већ сада постоји потреба, али и могућност која није скопчана са трошковима било које врсте, да се проактивна транспарентност значајно увећа.

<sup>1</sup> Сл. гласник РС, бр. 73/2019.

Поред тога, у оквиру ове мере проактивна транспарентност меша се са једним видом обезбеђивања транспарентности, који доноси додатни квалитет – објављивање отворених података. Објављивање података у облику који није погодан за даље коришћење заиста јесте проблем у Србији и томе треба посветити пажњу у овој Стратегији. Међутим, још пречи проблем јесте то што се неке битне информације не објављују уопште.

Израда нове интернет презентације са побољшаним техничким решењима крајем 2018. није била искоришћена да се повећа и обим информација које Влада објављује о свом раду. Међу документима који би могли бити објављени јер не представљају тајну, али се не објављују јер није успостављена таква пракса, јесу и следећи:

1. предлози уредаба који се разматрају на седницама (могли би се објављивати слично као што Народна скупштина уз усвојени закон објављује и предлог тог закона, са образложењем);
2. закључци које доноси Влада (на сајту Владе се не објављују чак ни они закључци који су објављени у Службеном гласнику, као ни други закључци који нису проглашени за тајне);
3. образложења одлука о постављењу, именовању и разрешењу функционера;
4. дневни ред седнице Владе (тренутно су јавности доступни само поједини документи који су усвојени, а не и информација о којим је другим питањима Влада расправљала);
5. информације о активностима радних тела Владе.

Поред тога, неке рубрике на сајту Владе не попуњавају се редовно и потпуно. Типични примери су секција „Економски уговори и споразуми“, која не садржи бројне закључене уговоре. Секција „стоп корупцији“ и даље садржи само информације о раду репресивних органа, то јест о акцијама хапшења осумњичених. С друге стране, у оквиру ове рубрике нема представљања планираних активности и остваривања резултата у превенцији корупције. Најзад, документи усвојени на седницама Владе не објављују се одмах након усвајања, већ у неким случајевима тек неколико дана или недељу дана касније. Када је реч о начину објављивања докумената, такође постоји проблем. Иако се они објављују углавном у облику који је погодан за даље коришћење (MS Word), сви документи су зиповани, што онемогућава претрагу по кључним речима унутар интернет презентације.

На нормативном нивоу, иако је приметно да све већи број података постаје јавно доступан, а од 2018. уведена је и обавеза да органи власти израђују и одржавају интернет презентације (члан 28, ст. 1 Закона о електронској управи<sup>2</sup>), акт који и даље најдетаљније одређује шта све органи власти имају обавезу да објаве јесте „Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа“<sup>3</sup>. Будући да су надлежности Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности приликом доношења тог Упутства ограничене одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, неопходно је подизање нивоа проактивне транспарентности обезбедити и другим мерама.

<sup>2</sup> Службени гласник РС, број 27 од 6. априла 2018.

<sup>3</sup> Сл. гласник РС, бр. 68/10.

Генерално гледано, **Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе** могло би бити постигнуто следећим активностима:

1. Потребно је допунити Закон о електронској управи и Уредбу о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа<sup>4</sup> како би се прописао минимум информација које би сваки орган требало да објави проактивно на интернет презентацији, поред докумената за које је обавеза објављивања предвиђена посебним прописима. Рок за спровођење ових активности могао би да буде трећи квартал 2021.
2. Треба разматрати, унутар сваког органа, могућности да се повећа проактивна транспарентност објављивањем већег броја докумената који се не штите као тајни нити садрже податке о личности, а који постоје у електронском облику, као и објављивањем налаза такве анализе. Анализа би требало да садржи: 1) информације о врстама докумената које орган поседује; 2) информацију о броју докумената одређене врсте, о томе да ли су документи израђени у електронском облику; 3) информацију о томе да ли документи садрже тајне податке или податке о личности; 4) налаз о томе да ли би документи могли да се објаве, у којој секцији интернет презентације би их требало објавити, односно налаз о евентуалним препрекама за објављивање или ограничењима за проактивно објављивање (нпр. тајност појединих докумената, постојање података о личности, документи до одређеног датума не постоје у електронском облику). Рок за спровођење ових активности би могао да буде други квартал 2021.
3. Треба објављивати потпуне и ажурне информаторе о раду.
4. Треба објављивати информације које недостају на интернет презентацији Владе Србије – први квартал 2021.

У погледу треће активности законска обавеза већ постоји, али углавном није испуњена, тако да би ослањањем на ову Стратегију требало пратити у којој мери се она испуњава, а на основу налаза Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Управне инспекције. С обзиром на ограничене капацитете ова два органа и велики број обвезника, као додатни извор могу се користити и налази других субјеката (нпр. организација цивилног друштва), а показатељ успешности би могао бити постављен негативно, као на пример, „удео информатора о раду код којих нису пронађени недостаци у вези са потпуношћу и ажурношћу у укупном броју анализираних информатора“.

Иако проблеми са недоступношћу информација постоје и код многих других органа, у тачки четири Влада Србије је издвојена због значаја који би, као орган који доноси Стратегију, могла да пружи својим поступањем другим органима власти. Информације које би требало објављивати наведене су у горњем тексту.

<sup>4</sup> Службени гласник РС, број 104 од 28. децембра 2018.

## Реактивна транспарентност

**Мера 4.1.5**, у оквиру постављеног Посебног циља „4.1: Унапређен ниво одговорности и транспарентности на свим нивоима власти“, односно области „IV Одговорност и транспарентност у јавној управи“ носи назив **Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа**.

Према актуелном предлогу Стратегије, „ова мера је усмерена на одређене измене нормативног оквира како би се осигурало остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, као и поступање по препорукама Заштитника грађана, као и на јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, односно органа задуженог за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“.

Сматрамо да би меру требало преформулисати тако да гласи: **Унапређење реактивне транспарентности** и додатно разрадити ради решавања озбиљних проблема, који су искључиво везани за ту област.

С друге стране, питање „поступања по прописима из делокруга независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа“ требало би решавати посебном мером, односно доношењем више посебних мера. У том смислу би посебне мере требало планирати не само за Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника грађана већ и за Агенцију за спречавање корупције, за Државну ревизорску институцију, за Повереника за заштиту равноправности и за Фискални савет. Штавише, у вези са појединим органима требало би раздвојити праћење разних врста одлука и препорука (нпр. у вези са приступом информацијама и заштитом података о личности код Повереника).

Указујемо, такође, на то да предложени показатељ резултата, када је реч о инспекцијском надзору у области приступа информацијама, није најрелевантнији показатељ успешности. Наиме, главна слабост инспекцијског надзора јесте мали број контролисаних субјеката, а тек супсидијарно то што се неки налози не извршавају. Поред тога, свака циљана вредност која је мања од 100% наложених мера недопустива је са становишта владавине права. Циљане вредности могу бити мање ако се посебно прати реализација предложених мера.

Имајући у виду актуелно стање спровођења Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Стратегија би у опису стања требало да садржи и наводе из годишњег извештаја Повереника за 2019. годину: Механизми принудног извршења решења Повереника, тј. механизми новчаног кажњавања потпуно су блокирани, што тражиоцима отежава остваривање права на приступ информацији. Такође, већ годинама упорно изостаје и подршка Владе Републике Србије да мерама непосредне принуде обезбеди извршење решења Повереника у складу са законом,

што све заједно представља највећу препреку у остваривању права.<sup>5</sup> Детаљнији опис стања наводи се под тачком 2.4.3.1. овог извештаја.<sup>6</sup>

Имајући то у виду, предлажемо да се, ради повећања реактивне транспарентности, планирају следеће активности:

1. Изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и/или допунама других прописа треба створити предуслове за функционисање механизма принудног извршења одлука Повереника у области приступа информацијама.
2. Потребно је да Влада Републике Србије обезбеди извршење обавезујућих одлука Повереника.
3. Треба унапредити поступање по захтевима за приступ информацијама органа из члана 22, ст. 2 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Алтернативно: Треба унапредити поступање по захтевима за приступ информацијама Владе Републике Србије.

С обзиром на размере проблема који треба решавати у оквиру прве описане активности, рок би требало да буде кратак, то јест не морају се чекати шире измене Закона о слободном приступу информацијама, које се тренутно планирају за последњи квартал 2021<sup>7</sup>. Наиме, описани проблем се може привремено решити и мањим изменама у Закону о општем управном поступку, тако што ће бити прецизиране одредбе о управном извршењу.

Када је реч о другој описаној активности, на основу одговора Генералног секретаријата Владе, „у погледу пружања помоћи Поверенику у поступку административног извршења решења тог Повереника, а како је то прописано чланом 28. ст. 4. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, применом мера из своје надлежности, односно обезбеђивањем извршења решења Повереника непосредном принудом, располаже са истим могућностима као и сам Повереник“. Имајући то у виду, активност би требало реализовати тако што би Влада питање обезбеђивања извршења решења Повереника уредила својим Пословником, односно тако што би Влада предложила допуне Закона о општем управном поступку или другог акта, које би јој омогућиле да делотворно изврши ову законску обавезу која постоји од 2004. године, а која до сада никада није испуњена.

Када је реч о трећој предложеној активности, она је у вези са чињеницом да се одлукама Повереника штите уставна и законска права тражилаца информација само у неким случајевима, а не у свим. Наиме, када право на приступ информацијама ускрати неки од органа из члана 22, ст. 2 Закона, не постоји могућност жалбе Поверенику, већ само могућност заштите права у управном спору. У актуелном Нацрту измена и допуна Закона, не предвиђа се измена ове нелогичне норме, која ограничава делотворност заштите права грађана. Без обзира на то, постоји могућност и потреба да се на основу Стратегије реформе јавне управе, као веома битан елемент обезбеђивања реактивне транспарентности, прати поступање Владе Србије, Народне скупштине, председника Републике, Врховног касационог суда, Уставног суда и

<sup>5</sup> <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestaj-za2019.docx>

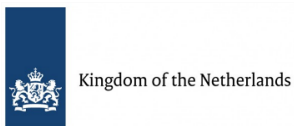
<sup>6</sup> Исто, странице 13. и 14.

<sup>7</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

Републичког јавног тужиоца. Уколико се сматра да не би било примерено овом Стратегијом обухватити поступање правосудних и законодавних тела, активност би се могла сузити на Владу Србије, у вези са чијим непоступањем у пракси и постоји највише проблема када је реч о ових шест органа.

Спровођење активности би требало пратити посматрањем следећих показатеља:

1. проценат реализованих предлога за извршење одлука Повереника;
2. проценат одлука Повереника чије извршење је обезбедила Влада Србије, по захтевима поднетим после 1. 1. 2020. године;
3. проценат одлука Повереника чије извршење је обезбедила Влада Србије по захтевима поднетим пре 1. 1. 2020. (од 2010. до краја 2019. затражено је да се одлуке принудно изврше у 294 ситуација, од чега 52 пута током 2019);
4. проценат захтева за приступ информацијама по којима је Влада Србије поступила у законском року;
5. проценат захтева за приступ информацијама по којима је Влада Србије законито поступила (што би се утврђивало на основу мериторних одлука Управног суда, то јест не узимајући у обзир одлуке у случајевима када је тужба против Владе одбачена из процесних разлога).



Израду ове публикације подржала је Амбасада Краљевине Холандије у Београду. Ставови изнети у овој публикацији представљају ставове коалиције прЕУговор и не одражавају нужно ставове Краљевине Холандије.