

Предлог измена и допуна Закона о општој безбедности производа – изводи који се односе на јавност података и коментари са предлогом амандмана

Транспарентност Србија

Београд, октобар 2017.

Поступак предлагања

О документу:

Предлог је објављен на адреси:

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2679-17.pdf

Јавна расправа:

Нема података о јавној расправи за ове измене и допуне на порталу е-управа. Јавна расправа би, у складу са Законом о државној управи и Пословником Владе била обавезна о нацрту измена и допуна ако се битно мења уређење неког питања или је реч о теми која посебно занима јавност. С обзиром на природу питања која се уређују, могло би се претпоставити да би ове измене могле да занимају јавност.

С друге стране, у образложењу се тврди следеће:

*„Све заинтересоване стране су имале прилику да се изјасне на законска решења која садржи Закон о општој безбедности производа. У погледу измена и допуна наведеног закона, прибављена су мишљења заинтересованих страна на које се измене и допуне односе, као и мишљење Европске комисије у погледу усклађености са релевантним директивама ЕУ које су предмет анализе у оквиру Преговарачког поглавља 28-заштита потрошача и јавно здравље, и то са Директивом о општој безбедности производа 2001/95 (ЕЗ) и Директивом о обматујућим производима 87/357 /ЕЕЗ). Нацрт закона је усаглашен са свим заинтересованим странама, које су учествовале, како у аналитичком процесу оцене важећег закона и оцене потребе за његовом изменом кроз имплементацију пројекта ИПА 2010-Јачање система тржишног надзора тако и у процесу праћења рада надлежних органа на примени тог закона, преко Савета за безбедност производа на седницама од 1. фебруара и 28 јула 2016. године. На наведеним седницама били су присутни **представници надлежних државних органа у области тржишног надзора и у области инфраструктуре квалитета, укључујући представнике кључних органа који су носиоци израде техничких прописа, као и представници Привредне коморе Србије и Националне организације потрошача.** Седнице су одржане у Београду, у згради министарства, Немањина 22-26, уз административну и стручну подршку Министарства трговине, туризма и телекомуникација. Како је постојала детаљна анализа закона и, кроз заједнички пројекат, постигнута сагласност о изменама и допунама закона, није било супротстављених мишљења у том погледу. У вези са тим, надлежни Одбор Владе је донео Закључак којим се прихвата предлог Министарства трговине, туризма и телекомуникација да није потребно спроводити јавну расправу о Нацрту закона.“*

Из наведеног се може видети да друга потенцијално заинтересована лица, осим једног удружења потрошача, нису учествовала у консултацијама, док образложење разлога због којих јавна расправа није потребна не указује на то да нису испуњени законски услови да таква расправа буде обавезна. Наиме, може се претпоставити да би питање безбедности производа могло занимати и друге потрошачке организације, као и појединце. Није познато који су државни органи консултовани, односно, да ли се међу њима налази и неки од органа који би били најпозванији да укажу на евентуални несклад са општим правилима приступа информацијама (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Министарство државне управе и локалне самоуправе).

Изводи из Предлога закона и образложења

Предлог закона

Члан 7.

Члан 13. мења се и гласи:

„Члан 13.

Информације којима располажу надлежни органи у вези са ризиком које производи представљају по здравље и безбедност потрошача и других корисника доступне су јавности у складу са условима транспарентности и без обзира на ограничења која намећу активности праћења и истраживања.

Јавности су посебно доступне информације о идентификацији производа, природи ризика и предузетим мерама.

У оправданим случајевима, неће се објављивати информације добијене у сврху примене овог закона које, по својој природи представљају пословну тајну, осим информација које се односе на безбедносна својства производа, које се морају објавити ако то захтевају околности да би се заштитило здравље и безбедност потрошача и других корисника производа.

Заштита пословне тајне не спречава давање информација надлежним органима које су важне за обезбеђење ефикасног праћења и надзора тржишта.

Органи који приме информације које представљају пословну тајну, обезбедиће њихову заштиту.”

Изводи из образложења:

Чланом 7. Предлога закона се у погледу услова и начина информисања јавности и размене информација, у целости мењају одредбе члана 13. Закона, тако што се прописује да информације које су доступне надлежним органима у вези ризика које производи представљају по здравље и безбедност потрошача и других корисника биће доступне јавности у складу са условима транспарентности, без обзира на ограничења која намећу активности праћења и истраживања. Појашњава се да ће јавности посебно бити доступне информације о идентификацији производа, природи ризика и предузетим мерама. У оправданим случајевима, неће се објављивати информације добијене у сврху примене овог закона које, по својој природи представљају пословну тајну, осим информација које се односе на безбедносна својства производа које се морају објавити ако то захтевају околности да би се заштитило здравље и безбедност потрошача и других корисника производа. На овај начин врши се додатно усклађивање са наведеном директивом ЕУ и појашњава овај веома важан механизам који доприноси ефикаснијој примени Закона и ефикаснијем остваривању циља због којег се Закон доноси. Поред тога, прописана заштита пословне тајне не спречава давање информација надлежним органима које су важне за обезбеђење ефикасног праћења и надзора тржишта.

Одредбе актуелног Закона из 2009. и предлог нових

IV. УСЛОВИ И НАЧИН ИНФОРМИСАЊА И РАЗМЕНЕ ИНФОРМАЦИЈА

Јавност података

Члан 13.

~~Информације којима располаже надлежни орган у вези са ризиком који производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника јесу информације од јавног значаја и доступне су јавности, без обзира да ли су прописом или другим актом одређене као пословна тајна.~~

~~Надлежни орган је дужан да сваком лицу, на његов захтев, достави информације из става 1. овог члана које садрже податке од значаја за идентификацију производа, категорију и врсту ризика који производ представља, као и податке о предузетим мерама и активностима надлежног органа, произвођача, односно дистрибутера, са циљем отклањања или смањења ризика на прихватљив ниво.~~

~~Подаци о предузетим мерама и активностима произвођача односно дистрибутера из става 2. овог члана, не могу бити доступни јавности ако се ти подаци односе на научно, техничко, односно технолошко решење које представља пословну тајну.~~

~~На остваривање права на приступ информацијама из ст. 1. и 2. овог члана, сходно се примењује закон којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, ако овим законом није другачије одређено.~~

~~ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈИМА РАСПОЛАЖУ НАДЛЕЖНИ ОРГАНИ У ВЕЗИ СА РИЗИКОМ КОЈЕ ПРОИЗВОДИ ПРЕДСТАВЉАЈУ ПО ЗДРАВЉЕ И БЕЗБЕДНОСТ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ КОРИСНИКА ДОСТУПНЕ СУ ЈАВНОСТИ У СКЛАДУ СА УСЛОВИМА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И БЕЗ ОБЗИРА НА ОГРАНИЧЕЊА КОЈА НАМЕЋУ АКТИВНОСТИ ПРАЋЕЊА И ИСТРАЖИВАЊА.~~

~~ЈАВНОСТИ СУ ПОСЕБНО ДОСТУПНЕ ИНФОРМАЦИЈЕ О ИДЕНТИФИКАЦИЈИ ПРОИЗВОДА, ПРИРОДИ РИЗИКА И ПРЕДУЗЕТИМ МЕРАМА.~~

~~У ОПРАВДАНИМ СЛУЧАЈЕВИМА, НЕЋЕ СЕ ОБЈАВЉИВАТИ ИНФОРМАЦИЈЕ ДОБИЈЕНЕ У СВРХУ ПРИМЕНЕ ОВОГ ЗАКОНА КОЈЕ, ПО СВОЈОЈ ПРИРОДИ ПРЕДСТАВЉАЈУ ПОСЛОВНУ ТАЈНУ, ОСИМ ИНФОРМАЦИЈА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА БЕЗБЕДНОСНА СВОЈСТВА ПРОИЗВОДА КОЈЕ СЕ МОРАЈУ ОБЈАВИТИ АКО ТО ЗАХТЕВАЈУ ОКОЛНОСТИ ДА БИ СЕ ЗАШТИТИЛО ЗДРАВЉЕ И БЕЗБЕДНОСТ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ КОРИСНИКА ПРОИЗВОДА.~~

~~ЗАШТИТА ПОСЛОВНЕ ТАЈНЕ НЕ СПРЕЧАВА ДАВАЊЕ ИНФОРМАЦИЈА НАДЛЕЖНИМ ОРГАНИМА КОЈЕ СУ ВАЖНЕ ЗА ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ЕФИКАСНОГ ПРАЋЕЊА И НАДЗОРА ТРЖИШТА.~~

~~ОРГАНИ КОЈИ ПРИМЕ ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈЕ ПРЕДСТАВЉАЈУ ПОСЛОВНУ ТАЈНУ, ОБЕЗБЕДИЋЕ ЊИХОВУ ЗАШТИТУ.~~

Размена информација

Текст директиве са којим се врши саглашавање:

1. Information available to the authorities of the Member States or the Commission relating to risks to consumer health and safety posed by products shall in general be available to the public, in accordance with the requirements of transparency and without prejudice to the restrictions required for monitoring and investigation activities. In particular the public shall have access to information on product identification, the nature of the risk and the measures taken.

However, Member States and the Commission shall take the steps necessary to ensure that their officials and agents are required not to disclose information obtained for the purposes of this Directive which, by its nature, is covered by professional secrecy in duly justified cases, except for information relating to the safety properties of products which must be made public if circumstances so require, in order to protect the health and safety of consumers.

2. Protection of professional secrecy shall not prevent the dissemination to the competent authorities of information relevant for ensuring the effectiveness of market monitoring and surveillance activities. The authorities receiving information covered by professional secrecy shall ensure its protection.

Закључак

О актуелној одредби Закона

Закон о општој безбедности производа („Сл. гласник РС”, бр. 41/2009) донет је после Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС” 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10). Због тога је требало да са њиме буде усклађен и да евентуално прошири право на приступ информацијама или начин његовог остваривања у датој области, а никако да створи дилеме око примене прописа или да то право покуша да ограничи.

Одредба актуелног члана 13. Закона није у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗОСПИ) и треба да се промени.

Први став актуелног решења указује да су одређене информације (у вези са ризиком који производ представља по здравље и безбедност потрошача и других корисника), којима располаже надлежни орган „информације од јавног значаја” и да су доступне јавности, „без обзира да ли су прописом или другим актом одређене као пословна тајна.” Ова одредба уводи претпоставку јавности одређених података, али само у односу на један од могућих изузетака – пословну тајну. С обзиром на то да се ЗОСПИ свакако примењује када се информације траже у поступку из тог закона, ова одредба би значила само то да се орган власти нипошто не може позвати на пословну тајну као на основ за одбијање захтева, али да би могао да захтев одбије из неког другог разлога. С друге стране, у смислу ЗОСПИ, информације о којима се говори у члану 13. ст. 1. ЗОБП, испуњавају све услове да се сматрају информацијама за које постоји неоторива претпоставка постојања оправданог интереса јавности да зна. Стога, ни евентуалне пословна тајна ни било који основ за ускраћивање информације не би био валидан. Наиме, према члану 4. ЗОСПИ „Сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона, постоји увек када се ради о информацијама којима располаже орган власти које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна, из члана 2. овог закона постоји, осим ако орган власти докаже супротно”.

Други став постојеће одредбе налаже да се сваком лицу „на захтев” доставе информације од значаја за идентификацију производа, категорију и врсту ризика који производ представља, као и податке о предузетим мерама и активностима надлежног органа, произвођача, односно дистрибутера са циљем отклањања или смањења ризика на прихватљив ниво. Овакво прецизирање може бити корисно, како би обвезници пружања информација са мање дилема знали шта су им обавезе, а тражиоци шта су им права. Па ипак, поставља се питање да ли се овде мисли на обавезе органа власти и права тражилаца информација која се остварују по ЗОСПИ или на неки поступак који би текао упоредо са процедуром из ЗОСПИ? Наиме, уз примену ЗОСПИ, одредба је сувишна, јер је право на приступ информацијама већ дефинисано тим законом – све обавезе које су овде побројане већ су постојале.

Ставом 3. су неке информације изузете из режима приступа информацијама, и то подаци који се односе на „научно, техничко, односно технолошко решење које представља пословну тајну“. Ова одредба је директно супротна ЗОСПИ, где ни један изузетак није апсолутан, већ се основаност његове примене (па и у случају да је реч о пословној тајни) доказује и цени у сваком конкретном случају.

Последњи став, према којем се на остваривање права на приступ информацијама „сходно примењује“ ЗОСПИ, „ако овим законом није другачије одређено“ је најспорнији. Прописивањем „сходне примене“ законодавац је изразио жељу да изузме поједине информације из могућности да се до њих дође у поступку који је прописан у ЗОСПИ. Овакав приступ је неприхватљив са становишта јединства правног поретка и остваривања права грађана.

Одредба о „сходној примени“ би могла имати смисла једино ако би се сва права из члана 13. Закона (о безбедности производа) тумачила тако да се односе на ситуације када тражену информацију поседује неки орган који се не сматра „органом јавне власти“ у смислу ЗОСПИ. То је ипак мало вероватно или немогуће зато што је „надлежни орган“ одређен у члану 9. као „орган надлежан за предузимање одговарајућих мера у складу са овлашћењима утврђеним овим и другим законом“, а члановима 10-12 су већ уређене обавезе произвођача и дистрибутера производа.

Жељено значање члана 13. није објашњено ни приликом доношења овог закона, 2008. године, већ се у образложењу само препричавају законске одредбе.

О предложеној одредби измена и допуна и могућностима да се она побољша

У првом ставу се каже да су одређене информације којима располажу надлежни органи „доступне јавности у складу са условима транспарентности и без обзира на ограничења која намећу активности праћења и истраживања“. Јасно је да је предлагач желео да нормом пропише обавезу за надлежни орган. Било би боље да је управо тако и поступио, полазећи у формулацији од тога шта је обавеза надлежног органа/(органа власти из ЗОСПИ), као што је учињено у члану 16. ЗОСПИ. Већи проблем је то што је остало нејасно шта је то „услов транспарентности“ о којем се овде говори, то јест, јасно је да је реч о преводу директиве са енглеског језика где је вероватно била жеља да се каже да ће због захтева да информације ове врсте буду транспарентне бити доступни и неки подаци који то уобичајено нису. Због тога би одредбе првог става требало преформулисати на следећи начин (допуне су означене **малим масним словима**; текст из постојећег предлога измена који је задржан означен је **ВЕЛИКИМ СЛОВИМА**; делови постојећег текста који су обрисани нису видљиви:

НАДЛЕЖНИ ОРГАН не може да тражиоцу ускрати информацијуУ ВЕЗИ СА РИЗИКОМ КОЈЕ ПРОИЗВОДИ ПРЕДСТАВЉАЈУ ПО ЗДРАВЉЕ И БЕЗБЕДНОСТ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ КОРИСНИКА.

Информацију из ст. 1. овог члананадлежни орган је дужан да достави и током трајања АКТИВНОСТИ ПРАЋЕЊА И ИСТРАЖИВАЊА.

Први део подељене норме садржао би претпоставку јавности одређених информација, без могућности да их надлежни орган ускрати. У другом делу (нови став 2), прецизирано је да се информацијама које се морају доставити сматрају и оне које орган користи или прикупи током праћења и истраживања. Уколико се норме формулишу на овај начин, оне не би биле супротне ЗОСПИ, нити оне што је сада написано у предлогу измена Закона, а прецизније би и ближе остатку правног система, одражавале оно што се и сада може назрети да је била жеља предлагача. И овако поправљена норма би била сувишна, јер се до истог исхода у погледу приступа информацијама долази и применом ЗОСПИ. Овај Закон би могао донети неке корисне новине једино када би било прописано да ће надлежни орган објавити унапред неке податке, пре него што их ико и затражи.

Други став из актуелног предлога закона истиче да су неке информације „посебно доступне јавности“. Међутим, није прописано шта та доступност у конкретном случају значи, када је већ у претходном ставу успостављена обавеза да се информације, укључујући и оне из овог става, пруже јавности. У погледу формулације, било би више у складу са остатком правног система да је за превод овог дела директиве коришћена реч „нарочито“ уместо „посебно“. Норма би могла добити смисао уколико би се преформулисала тако да оно што је сада „посебно доступно“ постане доступно пре него што било ко захтева, на пример следећом формулацијом:

„Надлежни орган је дужан да на својој интернет страници објави ИНФОРМАЦИЈЕ О ИДЕНТИФИКАЦИЈИ ПРОИЗВОДА који представљају ризик по здравље и безбедност потрошача и других корисника, о ПРИРОДИ тих РИЗИКА И ПРЕДУЗЕТИМ МЕРАМА за отклањање и смањење ризика“.

Став 3. из Владиног предлога измена Закона поставља изузетак од правила о објављивању. Тај изузетак се, мада то није изричито речено, вероватно односи само на информације које надлежни орган добије од трећих лица (нпр. произвођача) и које представљају пословну тајну. Затим се налаже да се неке информације ипак морају објавити и када представљају пословну тајну. Овако формулисана одредба није у складу са ЗОСПИ и не уклапа се добро у остатак правног система Србије. Поред тога, она није ни довољно прецизна, што може омогућити арбитерна тумачења.

Нормом се прописује изузетак од претходно изнетих правила. Тако, надлежни орган ипак не би „објављивао“ (судећи по тексту директиве на енглеском, мисли се вероватно на то да не би ни по захтеву давао), неке информације које је сам добио од трећих лица да би могао да изврши контролу безбедности производа. То су информације које представљају „по својој природи“ пословну тајну. Међутим, и тај изузетак трпи изузетке – морају се „објавити“ и информације које представљају пословну тајну, ако је то потребно ради заштите здравља и безбедности. ЗОСПИ већ предвиђа решење за све наведене ситуације, макар кад је реч о случајевима када се информације траже захтевом од органа власти. Наиме, ЗОСПИ предвиђа могућност да орган ускрати информације које представљају пословну тајну, али тај изузетак није апсолутан. Разлика између ЗОСПИ и предложене норме за Закон о општој безбедности производа, огледала би се у пољу примене изузетка по основу пословне тајне. На

основу ЗОСПИ би било могуће да се информација која представља пословну тајну добије и у неким овде непоменутиим случајевима. Текст би се могао поправити на следећи начин:

Надлежни орган неће објавити информације које је прикупио у циљу праћења и надзора примене овог закона, а које представљају пословну тајну, ОСИМ ИНФОРМАЦИЈА КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА БЕЗБЕДНОСНА СВОЈСТВА ПРОИЗВОДА КОЈЕ СЕ МОРАЈУ ОБЈАВИТИ ДА БИ СЕ ЗАШТИТИЛО ЗДРАВЉЕ И БЕЗБЕДНОСТ ПОТРОШАЧА И ДРУГИХ КОРИСНИКА ПРОИЗВОДА.

Овом изменом би се прописала забрана надлежном органу да објави податке који представљају пословну тајну произвођача и дистрибутера производа, осим у случајевима када се и ти подаци морају објавити ради заштите здравља и безбедности људи. С друге стране, у потпуности је изостављено помињање поступања по захтевима за приступ информацијама, јер је та материја већ уређена у ЗОСПИ. Ако би неко затражио захтевом нпр. копију документа који садржи и неке пословне тајне произвођача, онда би надлежни орган ускратио ту информацију на основу члана 9. ЗОСПИ, у поступку који предвиђа тај закон (доношење решења којим се захтев одбија, примена „троделног теста“ итд.)

Ставови 4. и 5. из Владиног предлога за нови члан 13. Закона о општој безбедности производа не односе се на питања права јавности да зна информације о безбедности производа већ на међусобне односе више надлежних органа –дужност да се другом органу достави и податак који представља пословну тајну, ако је информација битна за обезбеђење ефикасног праћења и надзора тржишта, и дужност органа који приме ту информацију да чувају пословну тајну. Стога би те норме требало преместити у члан 14. или неки други члан Закона.

Транспарентност Србија: предлог нове одредбе

Предлог текста

Предлог организације Транспарентност Србија за нови члан 13. Закона о општој безбедности производа:

Надлежни орган не може да тражиоцу ускрати информацију у вези са ризиком које производи представљају по здравље и безбедност потрошача и других корисника.

Информацију из ст. 1. овог члана надлежни орган је дужан да достави тражиоцу и током трајања активности праћења и истраживања.

Надлежни орган је дужан да на својој интернет страници објави информације о идентификацији производа који представљају ризик по здравље и безбедност потрошача и других корисника, о природи тих ризика и предузетим мерама за отклањање и смањење ризика.

Надлежни орган неће објавити информације које је прикупио у циљу праћења и надзора примене овог закона, а које представљају пословну тајну, осим информација које се односе на безбедносна својства производа које се морају објавити да би се заштитило здравље и безбедност потрошача и других корисника производа.

Формулисање прекршаја и друга питања

Уколико овај амандман буде прихваћен, **требало би формулисати и други са њим у вези, који би предвидео казне за одговорно лице у надлежном органу** које пропусти да објави обавезне информације из овог члана.

Посебно напомињемо да нисмо анализирали предлог измена и допуна Закона о општој безбедности производа у целини, тако да је могуће да је на још неком месту потребно вршити усаглашавања или измене текста.

Образложење

Разлози за усвајање амандмана су детаљно изнети у оквиру анализе Владиног предлога за нови члан 13. Укратко, предложени амандман има за циљ да обезбеди јединство правног система за приступ информацијама од јавног значаја, тако што отклања могуће дилеме за поступање надлежних органа када добију захтев који се односи на информацију о безбедности производа. Амандман обезбеђује да већи број информација постане доступан и пре него што их ико затражи – објављивањем на интернет страници надлежног органа. Поврх тога, амандман тражи начин да се изрази коришћени у директиви ЕУ боље уклопе у постојећа правила из закона Републике Србије, а да се задржи суштина онога што се правилима ЕУ желело постићи.