

**Име и презиме, односно назив организације и институције : Транспарентност Србија**

**Контакт телефон: 011 3033827**

**Е-пошта: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)**

**Назив закона на који упућујете примедбе, предлоге и сугестије: Нацрт закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

**Датум: 16.6.2021**

### **1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона**

Главна питање у вези са овим Нацртом измена и допуна закона јесте питање шта ће њиме уопште бити обухваћено. Наш став је да би Нацрт измена и допуна закона морао да садржи решења за кључне проблеме који су уочени у досадашњој примени Закона, било да се та решења могу пронаћи у самом Закону о слободном приступу информацијама или у изменама у другим прописима.

У вези са израдом овог закона подсећамо на следеће:

Још 22.7.2007. у форми грађанске [иницијативе](#) је Скупштини предат предлог измена и допуна Закона, који Народна скупштина никада није разматрала. Он се још увек налази међу „предлозима закона у процедури“. Тај предлог садржи неке измене које су и даље потребне (на пример, да се омогући право жалбе Поверенику када информације ускрати било који орган, укључујући и шест тренутно изузетих), док су друге застареле услед доцнијих измена закона. У сваком случају, једино исправно и одговорно према више од 30 хиљада грађана који су поднели предлог, било би да га Народна скупштина размотри и пре него што Влада Србије упути нови предлог измена и допуна истог закона. Стога предлажемо Министарству да се пре него што упути у даљу процедуру овај Нацрт, укаже Народној скупштини на постојање овог предлога закона, **као и на потребу да се о њему одлучи пре расправе о предлогу закона који ће поднети Влада Србије.**

Влада Србије (ДС-СПС-УРС) је иначе почетком 2012. утврдила [предлог](#) измена и допуна закона који је садржао решења за бројне проблеме из праксе. Тај предлог закона је по аутоматизму повучен из процедуре након избора нове Владе крајем те године, и никада није поново предложен Скупштини, иако нико од чланова прве следеће Владе (СНС-СПС-УРС) није указао да у њему има нечега спорног.

Уместо да овај предлог буде обновљен крајем 2012, из никад саопштених разлога, измене су планиране за тада далеку будућност (2014, 2016), али ни ти рокови нису поштовани. Тако, закон није промењен ни онда када је оригинално планирано у националним стратешким документима за период 2013-2018 ([Национална стратегија за борбу против корупције](#)), нити у роковима из [Акционог плана за поглавље 23](#) преговора Републике Србије са Европском унијом (2016-2018). Иначе,

кад већ говоримо о АП за поглавље 23, треба имати у виду да је сама препорука (прелазно мерило) веома лоше дефинисана јер везује проблеме приступа информацијама за поједине области, а без осврта на оно што се показало као највећи проблем у пракси и што се може прочитати из [извештаја](#) које сваке године о примени овог закона подноси Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности – неизвршавање обавезујућих одлука Повереника. Измене овог закона се, такође у ограниченом обиму, третирају и у [Акционом плану](#) за спровођење Медијске стратегије, АП Иницијативе [Партнерство за отворену управу](#), и [Стратегији реформе јавне управе](#).

Приметно је да обавезе из Акционог плана нису у потпуности поштоване ни у по другим питањима, поред рокова. Тако је изради Нацрта требало да претходи анализа примене постојећих норми у појединим ситуацијама (нпр. у вези са јавним набавкама). Међутим, Министарство правде, задужено за ову активност, прибавило је ту анализу тек након што је нацрт практично већ био припремљен (2018), а затим ју је доставило Министарству државне управе и локалне самоуправе, као органу који је задужен за наредну активност – припрему нацрта измена и допуна закона. Чињеница да анализа није одговорила задатку који је дефинисан у АП довела је до тога да се и у [ревидираном Акционом плану](#) за поглавље 23, који је усвојен 10. јула 2020, предвиди (тачка 2.2.5.1.) поново обавеза њене израде, а рок је био трећи квартал 2020. године. На основу истог Акционог плана је предвиђено да се у четвртном кварталу сада већ истекле године „на основу обављене анализе досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја“ измени овај закон, при чему је као носилац посла одређен Повереник (за анализу) и Министарство државне управе и локалне самоуправе (за измене закона). Међутим, **ова анализа није израђена**, чиме су се државни органи Републике Србије одрекли могућности да претходно утврде којим питањима би требало дати приоритет у процесу измена и да сагледају да ли је поред Закона о слободном приступу информацијама потребно мењати упоредо и неке друге прописе. У оквиру ове иницијативе указаћемо на неке од тавких проблема.

Да је анализа израђена, као добра полазна основа за њу могао је да послужи последњи (или било који претходни) [годишњи извештај](#) Повереника. Ту су наиме видљиви неки од главних проблема – неизвршење коначних и обавезујућих решења (таквих је било 281 у 2020) и одсуство одговорности руководиоца и органа власти због таквог урушавања владавине права, одредбе других закона које ометају остваривање права на приступ информацијама, неефикасност заштите права у случају када тражилац не може да се жали, већ само да води управни спор (нпр. ситуације када Влада Србије не поступи по захтеву). Такође, извештаји Повереника указују јасно на потребу да се измене поједини други закони.

Током дугог процеса израде ранијих нацрта, Транспарентност Србија је давала [коментаре](#) када год је била позвана да то учини. То се први пут догодило у новембру 2015, далеко пре него што је радна група уопште била формирана, али они очигледно нису били узети у обзир. Процес измена и допуна закона је претходни пут формално започет јавним консултацијама о полазним основама 5.2.2018. године, а [јавна расправа](#) о нацрту измена и допуна закона је била спроведена од 22.3. до 19.4.2018. године. Транспарентност Србија је, као и многе друге организације цивилног друштва, пре свега оне које су окупљене у Коалицију за слободу приступа информацијама, у оквиру ове јавне расправе дала су низ [конкретних предлога](#), од

којих је мањи број био прихваћен. Следећи јавности познати нацрт закона није био изнет на јавну расправу припремљен је крајем 2018. И на њега смо дали [предлоге и коментаре](#). Трећи нацрт је [објављен](#) на интернет страници Министарства за државну управу и локалну самоуправу 5.11.2019. Он је донео нека побољшања у односу на претходне нацрте, али је такође садржао проблематичне одредбе, од којих је највидљивији био то што су из круга обвезника закона [изузете](#) „ћерке-фирме“, односно правна лица која оснивају постојећа јавна предузећа и друга предузећа у државном власништву.

Велики труд [организација цивилног друштва](#) уложен у јавну расправу, слични ставови [Повереника](#) за информације од јавног значаја и Управног суда у вези са кључним питањима, а нарочито негативна мишљења експерата [СИГМА](#), довели су до тога да најављена погоршања не буду кодификована пре две године.

Међу штетним предлозима чије усвајање је спречено овим ангажовањем (предлози из 2018, који су брисани у нацрту из 2019) пре свега треба истаћи: 1) увођење могућности да органи власти, незадовољни тиме што им је Повереник наложио да дају информације, **воде управни спор против Повереника** (последица је могло да буде драстично продужење времена које је потребно да се дође до информације, а које је и иначе знатно дуже од законских рокова); 2) **изузимање** из круга обвезника закона привредних друштава „која послују на тржишту“, а у власништву су државе (нпр. „Електромрежа Србије“, „Коридори Србије“, ДИПОС „Железнице Србије“).

Садашњи нацрт измена и допуна Закона, о којем је тренутно отворена јавна расправа је у ствари четврти документ те врсте. Наиме, Министарство државне управе и локалне самоуправе је окупило радну групу која је наставила рад на последњем затеченом нацрту – оном из новембра 2019, са [амбицијом](#) да посао убрзо и заврши, како би се колико-толико поштовали рокови из програма Владе.

У фебруару 2021. године, [две групе](#) организација грађанског друштва реаговале су на вести о обнови рада на нацрту. Након критика које су упутиле организације грађанског друштва, а посебно током дијалога Националног конвента о Европској унији (НКЕУ) са премијерком у фебруару 2021. године, Министарство је члановима Конвента [омогућило](#) да учествују у раду Радне групе. Два представника грађанског сектора, међу којима и представник ТС, су током марта и априла 2021. године износили [предлоге](#) члановима радне групе Министарства и о томе [обавештавали](#) остатак заинтересоване јавности.

Иако већина тих предлога није добила подршку од стране радне групе, из [објављеног Нацрта](#) је видљиво да је ово ангажовање имало одређеног ефекта. Пре свега, то је прихватање предлога да се круг органа власти прошири и на привредна друштва која су, макар и посредно, у већинској јавној својини.

Кад је реч о **побољшањима** Закона која су фигурирала у свим досадашњим нацртима, то је пре свега увођење додатних обавеза за велики круг органа власти који их до сада нису имали. На пример, иако су морали да одговарају на захтеве за приступ информацијама, многе институције нису имале обавезу да их објављују пре него што добију било какав захтев, у оквиру [информатора о раду](#). То је, на пример, случај са локалним јавним предузећима и бројним јавним установама. Друго што вреди истаћи јесте **увођење у систем приступа информацијама нових обвезника Закона** – физичких лица са јавним овлашћењима, попут јавних бележника и јавних

извршитеља.

Актуелни Нацрт такође садржи корисне новине у вези са прецизирањем основа ограничења „економски интереси“ (тако да се јасно односи на интересе Републике Србије), у оквиру члана 13 (укидање појединих непримерених основа за ускраћивање због наводне злоупотребе права), замена израза „неће тражиоцу омогућити“ речима „може тражиоцу ограничити“ у члановима 13. и 14. Закона (али не и у члану 9). Такође су корисна прецизирања за поступање органа власти у члану 16, која се односе на тајне податке. Користи се могу очекивати и од увођења могућности да Повереник у одређеним случајевима изриче прекршајне налоге (члан 24), од уређивања поступка принудног извршења у члану 28а (које није довољно добро, али попуњава актуелну правну празнину). Добро је и прописивање надлежности Повереника у вези са предлозима и нацртима аката који су од значаја за остваривање права на приступ информацијама, као и поједина друга прецизирања која су извршена у тексту.

С друге стране, Нацрт садржи и поједине спорне одредбе, од којих неке прете да ограниче достигнути ниво права јавности да зна, што их чини не само штетним, него и неуставним. Наиме, у члану 20. ст. 2. [Устава Републике Србије](#) стоји да се „достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати“, а право на приступ информацијама је дефинисано као људско право у оквиру члана 51. ст. 2. Устава („Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“)

## **2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену**

1. Да се упоредо са изменама овог закона измени и Закон о прекршајима, те да се предвиди дужи рок наступања застарелости за прекршаје који су прописани Законом о слободном приступу информацијама.
2. Да се упоредо са изменом овог закона измени и Кривични законик, у циљу адекватног кажњавања лица која су одговорна за непоступање по обавезујућим решењима Повереника / алтернативно: да се посебно кривично дело пропише у самом Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па да се првом следећом приликом, када се буде мењао Кривични законик, то кривично дело уврсти у Кривични законик. То кривично дело би могло да гласи:

### *Неизвршење одлуке Повереника*

#### *Члан 45а.*

*(1) Службено или одговорно лице које одбије да изврши решење Повереника или га не изврши у законском или решењем одређеном року,*

*казниће се затвором од три месеца до три године и новчаном казном.*

*(2) Ако службено или одговорно лице из става 1. не изврши решење Повереника ни после примене средстава принуде из члана 28а овог закона,*

*казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.*

*(3) Ако лице из става 1. овог члана изврши решење Повереника, може се ослободити од казне.*

3. Да се покрене поступак за измене других закона за које је у пракси утврђено да ометају остваривање права на приступ информацијама (нпр. члан 45. Закона о заштити конкуренције)

На пример, интервенција (у прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја) би могла да гласи:

#### *Члан 33а*

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи члан 45. став. 4. Закона о заштити конкуренције ("Сл. гласник РС", бр. 51/2009 и 95/2013).

У наставку је актуелни члан 45. Закона о заштити конкуренције:

#### *Члан 45*

*На захтев странке, лица које је подносилац иницијативе за испитивање повреде конкуренције или трећег лица које је доставило, односно ставило на увид тражене податке у поступку, може се одредити мера заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), ако се оцени да је интерес подносиоца тог захтева оправдан и да је по значају битно већи у односу на интерес јавности у погледу предмета тог захтева.*

*Подносилац захтева из става 1. овог члана, дужан је да у захтеву учини вероватним могућност настанка знатне штете због откривања извора података, односно података на које се захтев односи.*

*О захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије, а против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена је посебна жалба о којој одлучује Савет.*

***Заштићени подаци немају својство информације од јавног значаја у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.***

4. Да се иницира допуна предлога за измену Устава Републике Србије у делу који се односи на статус Повереника и гаранције права јавности да зна.

5. Да се измене и допуне одредбе Закона о општем управном поступку (члан 198) у делу који се односи на извршење ненувчаних обавеза – додавањем нове одредбе која би утврђивала основицу за изрицање новчаних казни када је реч о корисницима буџета. У вези са тим, требало би извршити промене и у члану 28а.

### 3. Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

1. Питање **одговорности за учињене прекршаје** у Закону је на различите начине било третирано у прошлости од стране прекршајних судова. Нацрт ће ту донети нека прецизирања и промене концепта. Једна од замерки које смо износили односи се на предлог да за прекршај у неким случајевима не одговара руководилац органа, већ само службеник који је имао дужност да поступи на одређени начин. Било би најбоље када би постојала „солидарна одговорност“, јер руководилац у крајњој линији сноси одговорност и за то што је задатак поверио службенику који не уме да ради тај посао или који нема на располагању довољно времена да га уради, али је питање да ли је могуће установити „двојну одговорност“ у постојећем систему прекршајних санкција. Оно што се, међутим, сигурно може учинити, а потребно је, јесте да се продужи рок за гоњење прекршаја из овог закона, као што је већ учињено са неким другим антикорупцијским законима. Наиме, многи прекршајни поступци се тренутно завршавају застаром, јер она наступа већ после годину дана. Иначе, Транспарентност Србија се на ову тему обрађала Министарству правде и народним посланицима [2008](#), [2011](#) и [2013](#)! Детаљна анализа из 2014. доступна је [овде](#). Закон о прекршајима је међан неколико пута у међувремену, али је ова област била „заборављена“.
2. Један од могућих начина да се обезбеди већа дисциплина у поступању по Поверениковим решењима јесте и **прописивање кривичног дела** за оне који се о ту обавезу свесно и намерно оглуше. Само наизглед се може чинити да би претња затворском казном у овим случајевима могла бити претерана. Наиме, [Кривични законик Републике Србије](#) већ дуго познаје кривично дело „Неизвршење судске одлуке“ (садашњи члан 340). У 2019. години је за ово кривично дело било пријављено 65 људи, и подигнуто је 10 оптужних аката. Дело се састоји у томе што службено или одговорно лице одбије да изврши правноснажну судску одлуку или је не изврши у законском или одређеном року. Може се изрећи казна затвора између три месеца и три године. Ако током поступка починилац ипак изврши судску одлуку може се ослободити од казне. Повереник, наравно, није суд тако да се за неизвршавање одлука Повереника не може водити кривични поступак. Међутим, да ова институција никада није успостављена, о жалбама због ускраћеног права на приступ информацијама одлучивали би вероватно судови, као што је случај у многим државама. Штавише, и у постојећем правном оквиру Републике



Србије, Управни суд је једино тело којем тражилац може да се обрати када му информацију ускрати Влада Србије или неки од пет других побројаних високих органа власти. Ако је већ сада у правном систему Србије препознато да се може кривично гонити онај ко након коначне одлуке једног надлежног органа (Управног суда) не поступи по захтеву за приступ информацијама, једино је конзистентно да се иста таква одговорност утврди и за случајеве када се руководилац органа власти оглуши о исту обавезу одређену коначном одлуком другог органа (Повереника), поготово када се има у виду да орган власти одлуку Повереника не може да оспорава пред судом. Наравно, кривична дела не треба уводити у посебне законе, већ у Кривични законик, али нема никакве препреке да Влада, која ће свакако бити предлагач измена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, истовремено предложи и допуну КЗ којом би било уведено ново кривично дело или проширено постојеће. Алтернативно, кривично дело може бити предложено у оквиру Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, а потом, „премештено“ у Кривични законик, када буде отворен процес његове измене.

3. Није у надлежности Министарства државне управе и његове радне групе, али јесте Владе, да **предложи измене и у другим законима** који својим незграпним или намерно лошим формулацијама ограничавају право на приступ информацијама тако што покушавају да створе неку врсту апсолутних изузетака или колизије законских норми. Наравно, у таквим ситуацијама се ипак може применити Закон о слободном приступу информацијама као акт који је у својој области надређен другим законима, али би ипак било боље да колизија није створена. У том смислу је најхитније потребно да се измени члан 45. Закона о заштити конкуренције, а треба размотрити и измене Закона о тајности података. Мада постоји потреба да се цео члан 45. промени, дали смо конкретан предлог само за питање које је најургентније са становишта примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Наиме, предложили смо да се у прелазним одредбама овог закона предвиди брисање става 4. који је директно супротан ЗОСПИ, јер предвиђа одређене информације које јесу у поседу органа власти и које је тај орган прибавио у свом раду „немају својство информације од јавног значаја“.
4. Готово је извесно да ће Србија, можда већ крајем ове године, **мењати Устав**. Сада се као једини разлог у плановима наводе измене у области правосуђа, али смо недавно могли да чујемо, и то од особе која без обзира на уставна овлашћења доноси одлуке о многим битним питањима, да су могуће промене и у вези са другим члановима. Ако већ дође до ширих промена Устава, то ће бити прилика да се учврсте гаранције права на приступ информацијама. То треба учинити на три начина: а) да институција Повереника постане уставна категорија (као што је, на пример, Заштитник грађана) и да се у Уставу пропишу потпунија и последнија решења када је реч о положају свих независних државних органа; б) да се прецизирано актуелно „право на обавештеност“ тако да боље одговара суштини гаранција за приступ информацијама о раду органа власти; ц) да се у највишем правном акту поставе гаранције у погледу јавности свих уговора који се односе на располагање јавним средствима, будући да су многи подаци те врсте данас недоступни услед тога што се послови не уговарају на основу домаћих закона већ билатералних споразума које Србија закључује са другим

државама, а који имају већу правну снагу од закона (али мању од Устава). Након почетака јавне расправе о изменама ЗОСПИ, Народна скупштина је усвојила [предлог за измену Устава](#). С обзиром на то да овај предлог тренутно садржи само назнаке промена у вези са правосуђем, потребно је да се допуни, како би се решила и друга питања.

5. Као што смо показали у [анализи](#) која се бави тим питањима, проблем извршења неновчаних обавеза је повезан са решењима актуелног Закона о општем управном поступку, за чију припрему, измене и допуне је надлежно Министарство државне управе и локалне самоуправе. Почетком примене новог Закона о општем управном поступку (1. јун 2017. године) новчане казне у поступку управног извршења су значајно увећане (у распону од половине месечних прихода правног лица до десет процената његових годишњих прихода). Такви износи казни би деловале много "стимулативније" на поштовање обавеза. Извршење посредном принудом (путем новчаних казни) уређено је чланом 198. овог закона. Орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, „ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења“. Таква новчана казна изриче се решењем. Новчане казне се правним лицима изричу у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години. „Изречена новчана казна може се поновити, све док извршеник не испуни обавезе из решења. Чланом 199. је прописано да новчане казне које су изречене према овом закону извршавају „органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје“, и да се казна уплаћује у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну. Међутим, проблем је настао око утврђивања „прихода“ када је реч о органима власти спрам којих би требало утврдити висину новчане казне. Наиме, државни органи су корисници буџетских средстава, а приходи из којих се финансирају нису приходи тог органа, већ Републике Србије. Судаћи по комуникацији између Повереника и Министарства финансија, питање утврђивања основице за изрицање новчаних казни из члана 198. уопште није било уочено као спорно и размотрено приликом дуготрајне припреме новог Закона о општем управном поступку.