



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-011-00-0337/18-06  
Датум: 08.01.2019. године  
Ул. Царице Милице 1  
Београд

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ  
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ  
- Кабинет министра -

Ул. Бирчанинова 6  
11000 Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Поштовани,

Поводом вашег дописа број 011-00-00461/2018-28, који нам је достављен 19. децембра 2018 године, у прилогу вам достављамо Мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

С поштовањем,

ДИРЕКТОР

Драган Сижимић

Прилог: као у тексту

11.01.2019

## **Мишљење о Нацрту закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

### **Уводна разматрања**

Министарство државне управе и локалне самоуправе припремило је и доставило Агенцији за борбу против корупције захтев за мишљење о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Нацрт).

Право на приступ информацијама од јавног значаја представља једно од основних права у демократским друштвима и једно је од кључних питања превенције корупције. Такође, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим је ово право установљено у Србији, спада у законе који чине нормативни оквир борбе против корупције, тачније нормативни оквир превенције корупције, а Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) спада у тела која чине институционални оквир борбе против корупције. Иако је важећи закон добио претежно добре оцене, уочени су одређени недостаци у његовој примени, због чега се приступило његовим изменама и допунама.

Нацрт садржи одређене новине које представљају напредак у овој области. То су, пре свега, проширење круга органа власти на које се Закон примењује, увођење могућности да Повереник изрекне новчану казну и информатор о раду. Међутим, Нацрт садржи и одређене ризике корупције, који се односе на непрецизне формулације, незадовољавајућу правну заштиту извора информације од јавног значаја, недостатак рокова и др. Нажалост, пропуштена је и прилика да се Поверенику да овлашћење за покретање прекршајног поступка. Подсећамо и да је важећим Законом о заштити података о личности назив институције Повереника за информације од јавног значаја промењен у Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, при чему је ово име задржано и у новом Закону о заштити података о личности. Због тога би и у Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја требало извршити одговарајућу измену, како се не би користила два имена за исти орган.

### **Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона**

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Нацрта.

#### **Члан 1.**

Овим чланом мења се члан 3. Закона. Овај члан у ставу 1. прописује ко су органи јавне власти, у смислу овог закона. Нацрт предвиђа да су то: 1) орган Републике Србије; 2) орган аутономне покрајине; 3) орган општине, града, градске општине и града Београда; 4) јавно предузеће, установа, организација, и друго правно лице које је основано прописом или одлуком органа из тач. 1) до 3) овог става; 5) правно лице или предузетник који обавља делатност од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности; 6) правно или физичко лице које има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења; 7) правно лице које претежно финансира орган из тач. 1) до 4) овог става, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим средствима, изузев политичке странке и верске заједнице, чија се контрола финансирања врши по посебном закону. Према ставу 2, органом власти у смислу овог закона не сматра се друштво



капитала које послује на тржишту у складу са прописима о привредним друштвима, без обзира на то ко је његов члан или акционар. У образложењу овог члана, као разлог за овакво решење наводи се да се досадашњим решењем привредним друштвима чије се пословање одвија на конкурентном тржишту, а чији је члан или акционар Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе наметала обавеза да јавности учине доступним информације настале у раду или у вези са радом привредног друштва, да им се тиме, између осталог, наметала посебна обавеза објављивања осетљивих пословних информација на конкурентном тржишту, да услед тога та друштва нису под једнаким условима могла да учествују у тржишној утакмици са својим конкурентима, те да је тиме смањивана њихова способност пословања на отвореном тржишту. Када се ради о друштву капитала које послује на тржишту у складу са прописима о привредним друштвима, а чији већински члан или акционар је Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, сматрамо да наведени разлози за изузимање од ове обавезе нису оправдани. Пре свега, наводи се да се овим привредним друштвима, према важећем решењу, намеће посебна обавеза објављивања осетљивих пословних информација. Овде се превиђа да овакви подаци могу представљати пословну или професионалну тајну, за коју је чланом 9. тачка 5) предвиђено да орган власти може тражиоцу ускратити или ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, осим када постоји претежнији интерес јавности да зна. Дакле, обавеза објављивања информација од јавног значаја односи се на информације које не спадају у осетљиве пословне информације, док осетљиве пословне информације не подлежу овој обавези, осим уколико постоји претежнији интерес јавности да зна. Прописивањем да друштва капитала која послују на тржишту у складу са прописима о привредним друштвима не спадају у органе јавне власти, ови привредни субјекти се изузимају из ове обавезе чак и уколико постоји претежни интерес јавности да зна предметне информације, чиме се њиховим интересима даје предност у односу на интерес јавности. Како овакво решење није прихватљиво, препорука је да се пропише да се органом власти, поред органа из става 1, сматрају и друштва капитала чији је члан или акционар Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, уколико неки од ових субјеката појединачно или укупно имају већински удео.

### Члан 3.

Овим чланом мења се члан 9. Закона, који се односи на ускраћивање или ограничавање права на приступ информацијама од јавног значаја. Он предвиђа да, у одређеним случајевима, орган власти може тражиоцу ускратити или ограничити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, осим кад постоји претежни интерес јавности да зна. Он то може учинити, између осталог, ако би тиме: угрозио живот, здравље, сигурност или које *друго важно добро неког лица*; озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, или међународне односе (тачка 3); *повредио пословне интересе физичких и правних лица*, као и право интелектуалне или индустријске својине, угрозио заштиту уметничких и културних добара (тачка 6). Нацрт користи поједине формулације које нису довољно прецизне, а то су *друго важно добро неког лица* и *повредио пословне интересе физичких и правних лица*. Како би се ови недостаци отклонили, препорука је да се прецизирају формулације *друго важно добро неког лица* и *повредио пословне интересе физичких и правних лица*.

### Члан 5.

Овим чланом мења се члан 12. Закона, који се односи на раздвајање информација. Према важећем решењу, ако тражена информација од јавног значаја може да се издвоји од осталих



информација у документу у које орган власти није дужан тражиоцу да омогући увид, орган власти омогућиће тражиоцу увид у део документа који садржи само издвојену информацију и обавестиће га да остала садржина документа није доступна. Нацртом се предвиђа додавање новог става. Према предложеном решењу, када се у случају из става 1. овог члана захтевом тражи упућивање копије документа, орган власти ће упутити копију *без заштићених информација из члана 9. овог закона*. Имајући у виду да члан 9. само делимично прописује које информације су заштићене, а да је део тих информација предвиђен чланом 14, сматрамо да би речи *из члана 9. овог закона* требало заменити речима *из чл. 9. и 14. овог закона*.

#### **Члан 15.**

Овим чланом додаје се члан 28а, који Поверенику даје овлашћење да изрекне новчану казну. Према ставу 3, новчана казна се изриче у износу од 20.000 динара и може бити изречена више пута, све док извршеник не испуни обавезе из решења, с тим да збир изречених новчаних казни не може износити више од 200.000 динара. За разлику од предложеног решења, члан 198. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 18/2016) у ставу 2. предвиђа да се правном лицу новчана казна изриче у распону од половине његових месечних прихода, до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години, а у ставу 3. да новчана казна може поново да се изрекне све док извршеник не испуни обавезе из решења. Из наведеног је очигледно да је члан 28а. став 3. Нацрта у супротности са чланом 198. ЗУП-а. С једне стране, прописивање фиксног износа казне, уместо распона који је предвиђен у ЗУП-у, доводи орган власти који не поступи по решењу Повереника у повољнију позицију у односу на правно лице коме се изриче новчана казна по члану 198. ЗУП-а. Осим тога, занемарује се чињеница да новчана казна постављена у фиксном износу не погађа подједнако субјекте који располажу различитим финансијским средствима, па се тако нпр. школа или културни центар у некој неразвијеној општини неоправдано доводе у исту равн са оним органима власти који располажу неупоредиво већим финансијским средствима, као што су јавна предузећа чији оснивач је Република Србија. Осим тога, прописивање максималног износа изречених казни не само да је у супротности са чл. 198. став 3. ЗУП-а, која предвиђа да се изречена новчана казна може понављати све док извршеник не испуни своју обавезу, већ онемогућава принуду према органима власти који не изврше обавезу ни након изрицања казни у максималном износу. Због свега наведеног, препорука је да се ова одредба усклади са ЗУП-ом, или да се пропише да Повереник може да изриче новчану казну у складу са ЗУП-ом.

#### **Члан 17.**

Овим чланом мења се члан 31. Закона, који уређује престанак мандата Повереника. Један од разлога за престанак дужности је разрешење. Према ставу 4, Повереник се разрешава дужности ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора или за кажњиво дело које га чини недостојним за обављање функције, ако обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци или ако нестручно и несавесно обавља посао. Притом, Нацрт не прецизира које кажњиво дело чини Повереника недостојним за обављање функције. Осим тога, сматрамо да је и формулација ако нестручно и несавесно обавља посао превише уопштена. Због свега наведеног, постоји широк простор за различита тумачења. Како би се овај простор сузио, потребно је прецизно одредити које кажњиво дело чини Повереника недостојним функције, као и прецизирати формулацију ако нестручно и несавесно обавља посао.

## **Члан 19.**

Овим чланом мења се члан 33. закона, који се односи на заменика повереника. Према предложеним изменама става 2, заменик повереника може бити лице које испуњава услове за рад у државним органима, које је завршило правни факултет и има најмање десет година радног искуства. Иако ово решење представља значајан напредак у односу на важеће, услови за избор заменика повереника и даље се разликују од услова за избор Повереника, пошто Повереник, може бити лице са признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права, док се за заменика повереника овај услов не тражи. Осим тога, Нацрт не садржи ближе одредбе о радном искуству које неко лице мора да има како би могло да буде изабрано за заменика повереника, па произилази да ово искуство може бити и пре завршеног правног факултета, на пословима који нису у правној струци или на оним пословима у струци на којима не могу да се стекну одговарајућа знања за успешно обављање ове функције. Како заменик повереника обавља дужност Повереника у случају његовог одсуства, смрти, истека мандата, разрешења, као и привремене или трајне спречености Повереника да врши своје надлежности, потребно је да заменик повереника буде лице које у потпуности испуњава услове за избор Повереника, па би требало прописати да и заменик повереника, као и повереник, може бити лице са признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права. Такође сматрамо да би било корисно додатно прецизирати и услов који се тиче радног искуства, како за заменика повереника, тако и за Повереника.

## **Члан 20.**

Овим чланом мења се члан 34. Закона, који се односи на стручну службу Повереника. Према предложеном ставу 2, радом стручне службе руководи секретар, који испуњава услове за рад у државним органима, има завршен правни факултет и девет година радног искуства. Слично као и у претходној одредби, Нацрт не садржи ближе одредбе о радном искуству, па произилази да оно може бити и пре завршеног правног факултета, на пословима који нису у правној струци или на оним пословима у струци на којима не могу да се стекну одговарајућа знања за успешно обављање неке од наведених функција. Овакво решење омогућава да на ову функцију буде изабрано лице које очигледно нема одговарајући ниво знања за њихово обављање. Како не би дошло до такве ситуације, неопходно је навести да је потребно да то радно искуство буде у струци, уз прецизирање о којим пословима је реч.

## **Члан 22.**

Овим чланом мења се члан 38. Закона, који се односи на овлашћено лице органа власти и заштиту извора информације од јавног значаја. Он предвиђа брисање ставова 4. - 8, који предвиђају: да се запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу чл. 9. и 14. овог закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог закона, под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти, не може због тога позвати на одговорност; услове за примену овог правила; право на накнаду штете запосленог који, супротно овим одредбама, буде позван на одговорност и претрпи штету; право на награду запосленог који омогући приступ информацији; на која друга лица се ове одредбе о запосленима у органу власти сходно примењују.

Како је омогућавање приступа информацијама од јавног значаја обавеза органа јавне власти, о чему се старају запослени у том органу, то је омогућавање приступа овим информацијама



уједно и обавеза запослених, тако да они никако не би смели да буду позвани на одговорност, нити да због тога трпе штету, па би позивање на одговорност представљало повреду њихових права. То значи да је свако позивање на одговорност запослених услед поштовања ове обавезе недопустиво, па би запослени морао да ужива правну заштиту од таквог понашања. Стога је брисање ових одредаба неприхватљиво, па је препорука да се одустане од предложеног решења.

#### **Члан 26.**

Овим чланом мења се члан 43. Закона, који уређује подношење извештаја Поверенику. Нацртом је предвиђено да се овом члану додаје нови став 3, који предвиђа да Повереник прописује образац и начин достављања извештаја из става 1. овог члана, али не одређује рок у којем Повереник треба да донесе акт којим уређује ова питања. Стога је потребно допунити ову одредбу, тако што ће се одредити недостајући рок.

#### **Члан 30.**

Овај члан предвиђа да су правно лице и предузетник који обавља делатност од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, правно и физичко лице које има јавна овлашћења и правно лице које претежно финансира орган Републике Србије, аутономне покрајине, општине, града, градске општине и града Београда, као и јавно предузеће, установа, организација и друго правно лице које је основано прописом или одлуком неког од наведених органа дужни да израде и објаве информаторе о раду у складу са одредбама члана 23. овог закона у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона. Сматрамо да је рок за објављивање информатора о раду у трајању од годину дана непримерено дугачак. Стога је потребно одредити краћи, примерен рок за објављивање информатора.

#### **Закључак**

Иако Нацрт закона уноси извесна унапређења у ову област, он садржи одређене недостатке који представљају ризике корупције, на које је Агенција овом приликом указала. Сматрамо да би усвајање упућених препорука довело до отклањања уочених ризика корупције и значајно унапредило правни оквир у овој области.

Београд, 08.01.2019. године