



Република Србија
АГЕНЦИЈА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ
КОРУПЦИЈЕ
Број: 014-011-00-0276/21-09
Датум: 24.08.2021. године
Ул. Царице Милице 1
Београд

Мишљење о процени ризика од корупције у Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја

Предлагач Нацрта закона: Министарство државне управе и локалне самоуправе

Агенција за спречавање корупције (у даљем тексту: Агенција) на основу члана 6. тачка 12. Закона о спречавању корупције („Сл. гласник РС“, бр. 35/2019, 88/2019 и 11/2021 – аутентично тумачење) даје мишљења о процени ризика од корупције у нацртима закона из области посебно ризичних за настанак корупције и мишљења о нацртима закона који уређују питања обухваћена потврђеним међународним уговорима у области спречавања и борбе против корупције. Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције („Службени лист СЦГ“ - међународни уговори, бр. 12/2005) у поглављу II, члан 7. „Јавни сектор“ тачка 4. предвиђено је да ће свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност; да ће имајући у виду потребу борбе против корупције свака држава уговорница предузимати оне мере у складу са основним начелима домаћег законодавства које могу бити потребне ради повећање транспарентности рада државне управе, укључујући њену организацију, функционисање и поступке одлучивања; да те мере могу, између осталог, обухватити: а) усвајање поступака или прописа којима се јавности омогућава да, где је потребно, добије информације о организацији, функционисању и поступцима за доношење одлука државне управе и уз дужно уважавање заштите приватности и личних података, о одлукама и законским актима који су од интереса за јавност; б) поједностављење управних поступака како би се олакшао приступ јавности органима надлежним за доношење одлука; в) објављивање информација, што може обухватити периодичне извештаје о ризицима корупције у државној управи.

Ревидираним Акционим планом за Преговарачко поглавље 23 у поступку приступања Републике Србије Европској унији из јула 2020. године (прелазним мерилем 2.2.5.) прописана је између осталог обавеза измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Закон), са нагласком да се унапреди приступ информацијама од јавног значаја, које се односе на послове приватизације,

активности државних предузећа, поступке јавних набавки, јавне потрошње и донације политичким странкама упућене из иностранства, што су области посебно ризичне за настанак корупције и Агенција врши процену ризика од корупције у нацртима закона које регулишу наведене области.

Имајући у виду наведено, Агенција ће у даљем тексту, примењујући правила, поштујући начела и руководећи се циљевима садржаним у Методологији за процену ризика од корупције у прописима (014 број: 153-03-0005/21-09 од 08.04.2021. године, објављене на интернет презентацији Агенције; у даљем тексту: Методологија) изнети мишљење о процени ризика од корупције у предложеном Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Нацрт закона).

I Процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом

1. Поштовање стандарда транспарентности и јавних расправа

При изради мишљења ценили смо да ли су у поступку припреме нацрта прописа који је предмет анализе поштовани стандарди транспарентности односно учешће јавности сагласно обавезама прописаним одредбама члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18,) одредабама Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, бр. 51/19, у даљем тексту: Правилник), као и одредбе члана 41. Пословника Владе РС („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - званични пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - други пропис, у даљем тексту: Пословник Владе).

Одбор за правни систем и државне органе, на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: Министарство), донео је Закључак 05 Број: 011-4833/2021 од 26. маја 2021. године којим је одобрено спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и утврђен је Програм јавне расправе. Наведени Програм и прилози утврђени Пословником Владе објављени су на веб презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје предлоге, сугестије, иницијативе и коментаре на Нацрт закона. Јавна расправа је спроведена је у периоду од 27. маја до 16. јуна 2021. године. Извештај о јавној расправи о Нацрту закона објављен је на веб презентацији Министарства.

Ценећи испуњеност стандарда транспарентности, увидом у веб презентацију Министарства може се утврдити да је Министарство на својој веб презентацији објавило ревидирани текст Нацрт закона од 26.07.2021. године, са напоменом да је овај текст утврдило након анализе примедба, предлога и сугестија примљених током јавне расправе, а све ради слања на мишљење надлежним државним органима у складу са Пословником Владе.

Анализом текста Нацрта закона од 26.07.2021. године и текста Нацрта закона који је Агенцији послат ради давања мишљења, а који носи датум 06.08.2021. године, приметили смо разлике у тексту појединих одредаба. Тако је у Нацрту закона од 26.07.2021. године у члану 17. предвиђено да се „Повереник бира за време од седам година, без могућности поновног избора на ову дужност“ док у Нацрту закона достављеном Агенцији време трајања мандата Повереника продужено на осам година. Овај период је на исти начин продужен и у односу на заменике Повереника, у члану 20. Нацрта закона. Такође, у Нацрту закона од 26.07.2021. године је у члану 33. прописано

да „Повереник и заменик Повереника који су изабрани у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) настављају да врше дужност до истека мандата на који су изабрани“. У члану 33. Нацрта закона достављеног Агенцији унета је измена у односу на наведену јавно објављену верзију нацрта закона те је прописано да Повереник и заменик Повереника настављају да врше наведену дужност „док не истекне осам година од када је њихов мандат почео да тече, осим уколико у међувремену не наступи неки од разлога за престанак дужности из члана 18. овог закона (измењени члан 31. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја), без могућности да буду поново изабрани на исте дужности“.

Имајући у виду наведену разлику сматрамо да је пропуштањем јавно објављивања најновије верзије Нацрта закона, односно верзије која је послата Агенцији и другим надлежним органима, ускраћена могућност заинтересованој јавности да се упозна са изменама унетим у одредбе нацрта закона објављеног на веб презентацији Министарства, што је у супротности како са стандардима транспарентности тако и са једним од циљева Нацрта закона, датим у његовом образложењу, о проактивном објављивању информација од стране органа власти на њиховим веб презентацијама.

2. Декларисани и стварни циљеви. Утврђивање скривених, неизречених циљева

У образложењу Нацрта закона Министарство је навело као најважније разлоге предлагања одговарајућих измена и допуна Закона усклађивање са законима који су у међувремену донети, а од значаја су за остваривање права јавности да зна (нпр. Закон о тајности података и Закон о заштити података о личности), развој људских права и примену међународних докумената и праксе земаља Европске уније. Потреба да се Закон иновира и развија последица је чињенице да нека питања нису уређена или су уређена на неадекватан начин, као што је непоступање по захтевима тражилаца информација, тешкоће у извршењу решења Повереника за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Повереник) и отежано вршење овлашћења Повереника, али и злоупотреба права из Закона од стране тражилаца информација. Такође, обавеза измене Закона је преузета и ревидираним Акционим планом за Преговарачко поглавље 23 у поступку приступања Републике Србије Европској унији, Акционим планом за спровођење нове Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021-2025. година и Акционим планом за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020-2022. година, а у циљу унапређења одговорности и транспарентности у раду органа јавне власти.

С обзиром да се Нацртом закона укида постојање апсолутних изузетака од остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја, проширује круг обвезника закона као што су нпр. извршитељи и јавни бележници, уводе се обавезе новим обвезницима закона да израђују информаторе и подносе извештаје Поверенику, дају се овлашћења Поверенику за издавање прекршајних налога и за подношење захтева за покретање прекршајних поступака, када у жалбеним поступцима утврди постојање прекршаја предвиђених Законом, може се закључити да се предложеним одредбама тежи остваривању постављених циљева из образложења Нацрта закона.

Ипак, постоји бојазан у остваривање декларисаних циљева. Наиме, постојање правне празнине у погледу механизма које ће Влада да примени када се решења Повереника не извршавају отвара простор за дискусију у погледу остваривања веће транспарентности органа власти односно процента извршења Повереникових решења.

3. Релевантност образложења као подршка решењима у нацрту закона

Сматрамо да, уз одређене изузетке, главна решења различитих аспеката регулисаних Нацртом закона имају оправдање у образложењу које га прати. Образложење је највећим делом добро формулисано, а аргументација дата у истом довољна је и валидна. Када су у питању поменути изузеци, релевантност образложења у односу на њих цениће се у даљем тексту, кроз анализу сваког појединог члана.

II Детаљна анализа фактора ризика и ризика од корупције у одредбама Нацрта закона

У даљем тексту мишљења наводе се одредбе чланова Нацрта закона, које садрже факторе ризика и ризике од корупције предвиђене Методологијом, као и препоруке Агенције за уклањање утврђених ризика.

Члан 2. Нацрта закона

„Члан 3.

Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

- 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 члана;
- 5) привредно друштво чији је оснивач или члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, односно један или више органа власти из тач. 1) до 4) овог члана са 50% или више акција или удела у збиру односно са више од половине чланова органа управљања;
- 6) привредно друштво чији је оснивач или члан један или више органа власти из тач. 1) до 5) овог члана са 50% или више акција или удела у збиру;
- 7) правно лице чији је оснивач правно лице из тач. 5) или 6) овог члана;
- 8) правно лице или предузетник који обавља делатности од општег интереса, у смислу закона којим се уређује положај јавних предузећа, у односу на информације које су у вези са обављањем тих делатности;
- 9) правно или физичко лице које има јавна овлашћења, у односу на информације које су у вези са вршењем тих овлашћења;
- 10) правно лице које је у години на коју се односе тражене информације остварило више од 50% прихода од једног или више органа власти из тач. 1) до 7) овог члана, у односу на информације које су у вези са активношћу која се финансира тим приходима, изузев цркве и верске заједнице.“

Примедбе: У односу на важећи Закон предлагач Нацрта закона је учинио значајан корак напред ка транспарентности и јасније дефинисао обвезнике овог закона, проширио круг обвезника установљавајући им и обавезе прописане по важећем Закону. Међутим, у пракси постоје привредна друштва, где органи власти имају значајно учешће у капиталу (више од 25% основног капитала) или путем уговора контролно учешће тако да се врши контролни утицај на пословање па се самим тим троше и јавни ресурси. Ово имајући у виду одредбе члана 62. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, бр. 36/11, 99/11, 83/14 - др. закон, 5/15, 44/18, 95/18, 91/19) који дефинише појам повезаног лица и значај транспарентности пословања привредних друштва која користе у свом пословању јавне ресурсе.

Фактори ризика од корупције: Непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја, правна празина, недовољни механизми надзора и контроле.

Допринос настанку ризика корупције: Уколико конкретна привредна друштва остану ван домета Закона остаје правна празина и укида се могућност постојања механизма да јавност путем таквих захтева изврши надзор и контролу над радом и трошењем јавних ресурса, што погодује могућностима злоупотребе положаја одговорног лица у привредном друштву, ненаменском трошењу буџетских средстава као и злоупотребама у поступцима набавки.

Препорука: С обзиром на начин дефинисања прелазног мерила 2.2.5. из ревидраног Акционог плана за Поглавље 23. препорука је да би се постигла транспарентност у раду органа власти да се појам органа власти прошири и на привредна друштва како је то дефинисано чланом 62. Закона о привредним друштвима тј. на привредна друштва где органи из тач. 1) до б) овог члана имају значајно учешће у капиталу тј. право или могућност да самостално или са другим лицима која са њима заједнички делују, врше контролни утицај на пословање путем учешћа у основном капиталу, уговора или права на именовање већине директора, односно чланова надзорног одбора.

Члан 17. Нацрта закона

„Члан 30. мења се и гласи:

„Народна скупштина бира Повереника већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за државну управу (у даљем тексту: Одбор).

...

...

У року од 15 дана од истека рока за пријављивање на Јавни позив, Одбор на веб презентацији Народне скупштине објављује списак пријављених лица који испуњавају услове за избор за Повереника, са њиховим биографијама.

Кандидата за Повереника Одбору има право да предложи свака посланичка група у Народној скупштини.

...

...

Пре утврђивања предлога за избор Повереника, Одбор са кандидатима које су предложиле посланичке групе обавља јавни разговор на којем се кандидатима омогућује да изнесу своје ставове о улози и начину остваривања дужности Повереника.

Предлог за избор Повереника утврђује се већином гласова од укупног броја чланова Одбора.

Предлог за избор Повереника Одбор подноси Народној скупштини најкасније 60 дана пре истека мандата претходног Повереника, односно у року од 90 дана од дана доношења одлуке о разрешењу, односно о утврђивању дана престанка дужности Повереника.

За Повереника се бира лице с признатим угледом и стручношћу у области заштите и унапређења људских права.

Повереник може бити лице које испуњава услове за рад у државним органима, које је завршило правни факултет и има најмање десет година радног искуства.

...

...“.

Примедбе: Повереник и његови заменици су јавни функцинери по одредби члана 2. став 1. тачка 3) Закона о спречавању корупције („Службени гласник РС“, бр. 35/19, 88/19, 11/21 - Аутентично тумачење). Из цитираних одредби Нацрта закона, може

да се закључи да је законодавац утврдио опште услове ко може да се пријави да обаља функцију Повереника, увео институт јавног позива свим заинтересованим лицима да се пријаве као потенцијални кандидати, посланичке групе ће искључиво моћи да предложе кандидата са утврђене листе кандидата, као и обавезу Одбора надлежног за државну управу да обави јавни разговор са кандидатима да изнесу ставове о улози и начину остваривања дужности Повереника. Наведеним одредбама новог Нацрта закона уводи се већа транспарентност у избор Повереника. Међутим, функција Повереника као самосталног и независног државног орган, захтева утврђивање објективних мерила и критеријума који се односе на кандидовање и избор између пријављених кандидата за Повереника.

Фактори ризика: Правна празнина.

Допринос настанку ризика од корупције: Нацртом закона се достигао одређени степен транспарентности у поступку избора Повереника, међутим с обзиром да је реч о независном државном органу, јавном функционеру који поседује имунитет народног посланика, неопходно је достићи највећи степен транспарентности поступка избора, јер у случају неотклањања указаних примеби отварају се врата за коруптивне ризике у поступку избора Повереника.

Препоруке: За постизање највишег стандарда транспарентности и праћење поступка избора Повереника, неопходно је да се Нацртом закона пропише обавеза доношења интерног акта Одбора о спровођењу поступка избора Повереника у којима би се уредили сами детаљи поступка, као што су вођење записника, извештаји за сваког кандидата о постигнутим резултатима, те да се кандидатима на јавном разговору постављају иста питања, да кандидати имају једнако време за одговоре, као и да се унапред утврде објективна мерила и критеријуми за оцену јавног разговора кандидата како би се обезбедило да сви кандидати разговор обаве на истоветан начин односно да имају једнаку могућност за избор. Такође, препорука је да се пропише да предлог Одбора за избор одређеног лица за Повереника упућен Народној скупштини мора бити образложен, са јасним разлозима о испуњености предвиђених критеријума за избор Повереника.

Члан 20. Нацрта закона

Члан 33. мења се и гласи:

„Члан 33.

Повереник има заменика за слободан приступ информацијама од јавног значаја, кога бира Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, на предлог Повереника.

За заменика Повереника може бити изабрано лице које испуњава услове прописане овим законом за избор Повереника.

Заменик Повереника бира се за време од осам година, без могућности поновног избора на ову дужност.

Заменик Повереника обавља дужности Повереника у случају његовог одсуства или спречености, као и у случају престанка дужности из разлога наведених у члану 31. овог закона.“

Примедбе и препоруке: Када је у питању избор заменика Повереника понављамо исте примедбе и препоруке, које се односе на потребу утврђивања објективних мерила и критеријума који се односе на кандидовање и избор између пријављених кандидата за Повереника.

Фактор ризика и допринос настанку ризика од корупције: Указујемо на постојање фактора ризика правне празнине у смислу да није јасно да ли се за заменика

такође расписује јавни позив и спроводи поступак као у случају Повереника, па је с обзиром да се ради о јавном функционеру, неопходно уклонити правну празнину и прецизирати поступак у којем се бира заменик Повереника, ради уклањања свих фактора ризика као код поступка избора Повереника и отклањања могућности доприноса ризика од корупције у поступку избора заменика Повереника.

III Закључци

Када је у питању процена ризика од корупције у вези са законодавним процесом Агенција је у мишљењу истакла потребу поштовања стандарда транспарентности и принципа проактивног објављивања информација у смислу омогућавања заинтересованој јавности да се упозна са текстом најновије верзије Нацрта закона, односно верзије која је послата Агенцији и другим надлежним органима. Агенција је указала на то да се предложеним одредбама Нацрта закона тежи остваривању постављених циљева из образложења Нацрта закона, али је истовремено изразила бојазан у погледу остваривања декларисаних циљева и указала је на потребу дискусије у погледу остваривања веће транспарентности органа власти, односно процента извршења Повереникових решења. Уважавајући значај и тежину успостављања равнотеже између јавног интереса права јавности да зна с једне стране и приватних интереса и других јавних интереса с друге стране, Агенција је изнела став да, уз одређене изузетке, главна решења различитих аспеката регулисаних Нацртом закона имају оправдање у образложењу које га прати, да је образложење највећим делом добро формулисано, те да је аргументација дата у истом довољна и валидна.

Када су у питању недостаци Нацрта закона који представљају факторе ризика од корупције, Агенција је као најзначајније утврдила: правне празнине, непостојање приступа или недовољан приступ информацијама од јавног значаја, као и недовољне механизме надзора и контроле.

С обзиром на наведено Агенција је у мишљењу указала на најважније ризике од корупције до којих уочени фактори ризика могу довести, међу којима су најчешћи и најважнији: злоупотреба положаја одговорног лица, ненаменско трошење буџетских средстава, као и злоупотреба у вези са јавном набавком.

Имајући у виду наведено, Агенција сматра да су разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја несумњиви и да поједина законска решења представљају напредак у овој области, али како Нацрт закона садржи и наведене недостатке, који у пракси могу довести до различитих облика коруптивног поступања, Агенција предлаже њихово отклањање.

ДИРЕКТОР

Драган Сикимић