

Република Србија  
Народна скупштина

Посланичке групе и самостални посланици  
Одбор за правосуђе и управу  
Одбор за културу и информисање

**Предмет: предлози амандмана на предлог измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је доставила Влада Републике Србије**

Поштовани,

Влада Републике Србије доставила је Народној скупштини [предлог](#) измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 14.2.2025. Иако је несумњиво позитивна намера Владе да законским изменама покуша да реши један од горућих проблема у раду органа власти (упућивање великог броја захтева и жалби ради наплате трошкова поступка), сматрамо да предложена решења не могу у потпуности да реше тај проблем.

Поред тога, указујемо да је ова интервенција веома закаснела, при чему, поред Владе Србије, односно Министарства државне управе и локалне самоуправе, део одговорности сноси и Народна скупштина. Наиме, реч је о проблемима које је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности јасно предочио Народној скупштини у годишњим [извештајима](#) за 2022. и 2023. годину. Подсећамо да је Транспарентност Србија, поводом разматрања извештаја Повереника за 2022. годину упутила конкретне предлоге одбору надлежном за [информисање](#) и одбору надлежном за [управу](#). Надлежни одбори и Народна скупштина у целини пропустили су да поводом проблема који су идентификовани у овим извештајима Повереника донесу закључке и обавезу Владу да раније предложи решење за њих. Услед тога је наступила значајна штета за буџет Републике и бројних органа власти, али још већа штета за бројне тражиоце информација чије право није благовремено заштићено.

Истовремено, нека од предложених решења ће неоправдано сузити простор за остваривање права на приступ информацијама, при чему примена таквих мера није неопходна ради заштите других интереса. Подсећамо да се сужавањем обима остваривања људског права које је препознато у Уставу чини нешто што је супротно одредбама Устава. Предложили смо амандман који би отклонио најкрупнију несугласност те врсте.

Указујемо такође да је обим законских интервенција био неоправдано ограничен и да је предлог Владе у том погледу недоследан. Поред бројних других питања која су се показала као спорна у досадашњој примени Закона, и у вези са којима је требало такође отворити расправу, Влада је пропустила прилику да предложи решења која би обезбедила спровођење међународне обавезе Републике Србије – испуњавања препорука GRECO, институције коју је основао Савет Европе. Поред тога, испуњавање препорука [GRECO](#) из Петог круга евалуације, је тренутно један од главних [задатака](#) Србије у поступку приступања Европској унији, када је реч о борби против корупције. У вези са тим подсећамо да је Народној скупштини још 22. новембра 2007. године поднета [иницијатива](#) 35.870 бирача, у складу са прописима који су важили у том тренутку, која садржи неке предлоге који су и даље актуелни, а чије усвајање би омогућило остваривање препоруке број VII из Петог круга евалуације. Због дугог протеча времена, и измена које је исти закон претрпео у међувремену, као и одсуства праксе у сличним ситуацијама, нисмо сигурни на који начин би то могло бити учињено у складу са Пословником.

Транспарентност Србија  
20.2.2025.

## Члан 16. Закона, односно члан 1. предлога измена и допуна Закона

### Текст амандмана

У члану 1. предлога измена и допуна Закона о о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21), којим се мења члан 16. Закона, у делу који се односи на члан 16. ст. 3. и ст. 4. предлог се мења и гласи:

„Ако орган власти утврди да се захтев односи на информације које су садржане у великом броју докумената, услед чега би поступање органа у року из става 1. овог члана било отежано, може, у року од седам дана од дана пријема уредног захтева у писарници органа власти, односно електронским путем, обавестити тражиоца о томе и позвати га да у року од осам дана, од дана пријема позива органа власти, ~~захтев прецизира број тражених информација и докумената из захтева сведе на разумну меру~~ или да, у време и на месту које му одреди орган власти оствари увид у документе пре него што одреди које су му копије докумената потребне.

Ако тражилац не поступи у складу са обавештењем из става 3. овог члана, ~~а у року од осам дана не обавести орган власти да остаје при захтеву~~, сматраће се да је одустао од захтева и поступак се обуставља решењем“.

*Напомена: Текст амандмана је приказан тако да показује разлике у односу на предлог Владе.*

### Образложење

Влада је предложила да се текст члана 16. Закона у целости замени новим, иако је интервенисано само у неким одредбама. То је учинило мање уочљивим о којим променама је реч. Поред тога, у образложењу предлога Закона Влада је пропустила да представи актуелни текст члана 16. Како би се боље разумело шта се у тексту члана 16. заиста мења, на почетку излажемо поређење актуелног текста нормe са променама које предлаже Влада:

#### Члан 16.

Орган власти је дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана, ~~који почиње да тече наредног радног дана~~ од дана пријема ~~уредног захтева у писарници органа власти~~, односно ~~уређеног захтева електронским путем~~, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи потпуну и тачну тражену информацију, односно изда му или упуту копију тог документа. ~~Копија документа~~ ~~Обавештење, одлука или други акт којим се поступа по захтеву тражиоца информације је упућена упућен~~ тражиоцу даном напуштања писарнице органа власти од кога је информација тражена, односно даном упућивања ~~електронске поште електронским путем~~.

Ако се захтев односи на информацију за коју се, на основу података који су наведени у захтеву, може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва или животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи потпуну и тачну тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти утврди да се захтев односи на информације које су садржане у великом броју докумената, услед чега би поступање органа у року из става 1. овог члана било отежано, може, у

року од седам дана од дана пријема уредног захтева у писарници органа власти, односно електронским путем, обавестити тражиоца о томе и ~~понудити му позвати га да захтев прецизира~~ у року од осам дана, од дана пријема позива органа власти, број тражених информација и докумената из захтева сведе на разумну меру или да, у време и на месту које му одреди орган власти оствари увид у документе пре него што одреди које су му копије докумената потребне.

Ако тражилац не поступи у складу са обавештењем из става 3. овог члана сматраће се да је одустао од захтева и поступак се обуставља решењем.

Ако орган власти није у могућности, из оправданих разлога, да у року из става 1. овог члана обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да, најкасније у року од седам дана од дана пријема уредног захтева у писарници органа власти, односно електронским путем, тражиоцу достави обавештење о разлозима због којих није у могућности да по захтеву поступи у року из става 1. овог члана и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема уредног захтева, у којем ће поступити по захтеву.

Ако се захтев односи на увид, односно добијање копије документа који садржи информацију која представља тајни податак одређен од стране другог органа власти, орган власти ће у року од осам дана од дана пријема, захтев доставити органу власти који је одредио тајност податка на поступање по захтеву и о томе обавестити подносиоца захтева. Рок из овог члана за поступање по захтеву од стране органа власти који је одредио тајност податка почиње да тече од дана достављања.

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву и ако орган власти утврди да су престали разлози због којих је податак одређен као тајни, донеће одлуку о престанку тајности податка, у складу са законом којим је уређено одређивање и заштита тајних података, и подносиоцу захтева омогућити приступ траженој информацији.

Орган власти ће заједно са обавештењем о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију.

Уколико се тражилац не одазове позиву и не оправда изостанак из става 8. овог члана, сматраће се да је одустао од захтева и поступак се обуставља решењем.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у службеним просторијама органа власти.

Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ који садржи тражену информацију изврши у друго време од времена које му је одредио орган од кога је информација тражена.

Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ који садржи тражену информацију, омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца.

Ако удовољи захтеву, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку.

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упуту копију тог документа, дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упуту тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.

Ако се захтев односи на информацију која представља тајни податак чију тајност је одредио орган власти који одлучује о захтеву, или информација представља пословну или професионалну тајну, у образложењу решења из става ~~42~~14. овог члана наводе се и разлози за одређивање тајности и разлози због којих податак и даље треба да се чува као тајни, односно разлози због којих је податак одређен као пословна или професионална тајна.

Од обавеза поступања у складу са одредбама овог члана ослобођено је правно лице из члана 3. тачка 10) овог закона које је све информације које се односе на активности финансиране средствима органа власти из члана 3. тач. 1) до 7) овог закона доставило органу који је финансирао те активности или органу власти надлежном за контролу тог финансирања.

Предложене измене у ставу 3. као и нови став 4. члана 16. Закона сматрамо вишеструко спорним. Норма актуелног члана 16. ст. 3. унета је у Закон управо на предлог организације Транспарентност Србија и тај предлог је произашао из дугогодишњег искуства у примени Закона и сарадње са органима власти. Наиме, услед тога што органи власти не објављују значајан део информација које поседују унапред, нити предочавају грађанима које све врсте информација и докумената поседују, тражиоци информација су принуђени да своје захтеве поставе широко, како би били сигурни да ће добити све оне информације које су им потребне. Примера ради, тражилац информација који се интересује за неки конкурс за доделу средстава не зна унапред да ли се све информације које су му потребне налазе у образложењу одлуке конкурсне комисије или ће морати да тражи и пријаве учесника конкурса и записнике са седница конкурсне комисије, па захтевом обухвата целокупну конкурсну документацију. У таквим ситуацијама, корисно је и за орган власти (мање посла) и за тражиоца (избегавање ситуације да се пролонгира поступање по захтеву), да захтев буде прецизиран (сужен). Да би подносилац захтева могао да сузи круг информација и докумената који су му потребни, морао би да зна који све документи постоје и где би све могле да се налазе информације које су му потребне. Стога је предуслов за сужавање предмета захтева да се тражилац упозна са тиме које документе орган власти поседује и које информације ти документи садрже. То упознавање се може извршити кроз допис органа власти тражиоцу или омогућавањем тражиоцу да изврши увид у документе пре него што идентификује оне документе чије су му копије заиста потребне.

Док актуелна норма служи на добробит и органу власти и тражиоцу, предлог измена би пореметио равнотежу на штету тражилаца информација, јер нешто што је дато као **могућност** постаје **обавеза** за тражиоца. Наиме, према актуелној норми, подносилац захтева може да изађе у сусрет органу власти и да сузи предмет захтева, али није обавезан да то учини. Предлог Владе утврђује сужавање предмета захтева као обавезу за тражиоца, јер би у случају да не пристане на сужавање предмета захтева, тај захтев био одбачен. Усвајање ове норме би сузило достигнути ниво људских права, што је супротно члану 20. ст. 2. Устава Републике Србије, а у вези са чланом 51. Устава.

При том, треба имати у виду и чињеницу да у великом броју случајева сам орган власти може сносити део кривице због тога што му је отежано да поступи по захтеву за приступ информацијама, на пример, зато што, насупрот обавезама које већ има на основу Закона о електронској управи, није израдио електронске верзије докумената, већ их поседује искључиво у штампаном облику.

Синтагма коју предлагач користи у члану 16. ст. 3. "свођење захтева на разумну меру" је увредљива за тражиоце, јер имплицира да су њихови захтеви неразумни, иако то најчешће није случај. Тражилац информације не мора имати никакво предзнање о томе у колико докумената су садржане информације

које је тражио, у ком облику се ти документи налазе код органа власти и да ли постоје неке објективне тешкоће за орган власти да поступи по захтеву онако како је тражено. Уједно, коришћење такве синтагме је непотребно, јер су сви случајеви тешкоћа са којима се органи власти суочавају покривени постојећом формулацијом.

Обустава поступка јер је тражилац наводно одустао од захтева ако не поступи по обавештењу органа власти није увек примерено решење. Могао би се бранити став да је подносилац захтева одустао уколико уопште не одговори на понуду органа власти да свој захтев прецизира, односно сузи. Међутим, не би било исправно сматрати да је тражилац одустао од свог захтева само због тога што органу власти није изашао у сусрет и смањено број информација које тражи или број докумената чије копије тражи. Додатно, норма коју је предложила Влада отвара широм врата органима власти да својеволјно тумаче шта је „разумна мера“ захтева, при чему је упитна могућност правне заштите. Наиме, обавештење органа власти из члана 16. ст. 3. можда неће садржати све информације које су потребне за прецизирање захтева – нпр. орган власти ће можда навести да се тражене информације налазе „у великом броју докумената“, али не и који су документи у питању и какве врсте информација ти документи садрже, па тражилац не би знао како да на основу тог обавештења сузи предмет свог захтева. Такође, тражиоцу информација можда не одговара да изврши претходни увид, јер би био изложен значајним путним трошковима.

Због тога би норму требало преформулисати тако да се поступак обуставља само у ситуацији када се тражилац у постављеном року уопште не изјасни о понуди органа власти, односно, када органу власти не стави јасно до знања да у свему остаје при првобитно постављеном захтеву.

Уважавајући реалну могућност да орган власти у неким ситуацијама орган власти из објективних разлога не може у целини да поступи по захтеву у законском року, може се размишљати о допуни других одредаба у Закону. Тренутно, орган власти има могућност да захтеву удовољи у додатном року, који не може бити дужи од 40 дана. У изузетним ситуацијама, које би морале да буду прецизно и објективно дефинисане (нпр. одређени велики број докумената у којима је потребно извршити анонимизацију), могло би се прописати да орган може да поступи и у дужем року од 40 дана, уз истовремено успостављање обавезе да током тог периода информације доставља сукцесивно. Иако смо овај алтернативни предлог [изнели](#) током јавних консултација које су организоване о овом нацрту закона, нема трага о томе да је он размотрен.

## Члан 22. Закона, односно члан 2. предлога измена и допуна Закона

### Текст амандмана

У члану 2. предлога Закона о изменама и допунама Закона о о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим се мења члан 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, став 4. мења се и гласи:

„у досадашњем ставу 3. који постаје став 4, речи: „председника Републике, Владе Републике Србије“, као и реч „касационог“, бришу се.

### Образложење

У члану 2. предлога измена и допуна Закона о о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21), предложене су измене у неколико ставова, између осталог и у актуелном ставу 3, који би постао став 4.

Реч је о одредби којом се тражиоцима информација сужавају могућности заштите права у случају да је орган власти који ускраћује информацију неки од седам побројаних (Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Врховни суд, Уставни суд, Врховни јавни тужилац, а почев од 2022. и Народна банка Србије),

Транспарентност Србија, Коалиција за слободу приступа информацијама и бројне друге организације су критиковале уношење ове норме у Закон, у доба када је усвајан (2004), и све време након тога, указујући на недоследност законског решења и тешке последице које оно у пракси има по тражиоце информација. За разлику од ситуација када информације ускраћују други органи власти, тражилац овде нема могућност да уложи жалбу Поверенику, који би по тој жалби требало да донесе решење у року од 60 дана. Једини правни лек је подношење тужбе Управном суду, који нема прописан рок за одлучивање у таквим предметима. Поред тога, најчешћи вид ускраћивања информација су ситуације када орган власти уопште не донесе решење којим се захтев одбија, већ захтев игнорише. У таквим случајевима, тражилац којем је уставом и законом гарантовано право већ повређено, у складу са Законом о управним споровима, мора да понови захтев, чека још седам дана и тек онда поднесе тужбу Управном суду. Поједине [одлуке](#) Управног суда указују на додатни проблем код примене норми Закона о управним споровима, где је тумачено да орган власти може да поступи по захтеву у року од 30 дана, а не у року од 15 дана како је прописано одредбама посебног закона (о слободном приступу информацијама од јавног значаја). Ради отклањања ових недоследности, Транспарентност Србија се већ [обраћала](#) Министарству правде, Министарству државне управе и локалне самоуправе, као и скупштинском Одбору за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу, али је реакција изостала. Најзад, бројне [одлуке](#) Управног суда показују да та институција по појединим битним питањима има битно другачији став од оног који има Повереник када поступа по жалби, неповољнији по тражиоце информација. Конкретно, тражилац информација који упути захтев електронском поштом, на адресу органа власти (у питању је била Влада Републике Србије, односно њен Генерални секретаријат), мора да достави Управном суду потврду о пријему тог захтева да би тужба била прихваћена, иако прималац такве потврде не доставља, кршећи при том одредбе Закона о електронској управи.

Својеврсну потврду нужности да се неки од ових проблема реше законском интервенцијом добили смо у налазима GRECO, у оквиру Петог круга евалуације који обухвата мере за спречавање корупције унутар извршне власти и полиције. GRECO је стога [препоручио](#) „да захтеви за достављање информација који су поднети Влади или администрацији председника, а који нису добили позитиван

одговор, буду предмет жалбе Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и да се спровођење одговарајућих одлука системски разматра“.

Европска комисија је у годишњем [извештају](#) за Србију 2024. године, када је у питању борба против корупције указала на три кључна задатка за наредну годину (2025), међу којима је следећа: „Србија треба нарочито да ... уважи све препоруке које је дао GRECO, нарочито из петог круга евалуације.

У Националној [стратегији](#) борбе против корупције 2024-2028. Влада је констатовала (тачка 4.3.5) следеће: „Такође, потребно је унапредити примену Закона спровођењем препоруке VII из Петог евалуационог круга ГРЕКО.“ У овом документу је најављено да је спровођење ове препоруке остављено за период 2026-2028.

Измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама већ су у процедури и не би било целисходно да се тај поступак понавља у кратком временском периоду. Поред тога, препорука GRECO је потпуно јасна и може се испунити једноставном законском интервенцијом, а то би помогло да се макар у малом делу испуне и кључни задаци у вези са европским интеграцијама. Најзад, указујемо на чињеницу да је предлагач измена и допуна Закона, када је ограничио те измене на решавање једне врсте проблема (злоупотребе), био недоследан, па је (иначе оправдано) законска интервенција обухватила и друга питања (у члану 7. и 8. Предлога). Стога, нема разлога да Народна скупштина пропусти прилику да испуни ову битну препоруку GRECO, и да на тај начин битно унапреди могућност приступа информацијама насталих у раду или у вези са радом највиших органа извршне власти.

Посебно истичемо следеће: уколико Народна скупштина уврсти на дневни ред предлог измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама, који је 2007. поднет у форми народне иницијативе, и ако усвоји предлоге који се односе на могућност улагања жалбе Поверенику против свих органа власти, овај амандман би постао сувишан.