



Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – crvene linije i propuštene prilike

Proces izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja formalno je započet pre više od tri godine, sa ciljem da se ovaj propis unapred i osavremeni. Nakon više od decenije primene Zakona koji je dugo važio za najbolji u svetu u ovoj oblasti, javila se potreba da pravni okvir odgovori na probleme koji su se javili u praksi. Između ostalog, bilo je potrebno proširiti krug obveznika Zakona, s obzirom da su se u međuvremenu u našem pravnom sistemu uspostavili neki novi subjekti (poput javnih izvršitelja i beležnika) koji imaju javna ovlašćenja. Dalje, već godinama unazad postoji problem u izvršenju obavezujućih, konačnih i izvršnih rešenja Poverenika za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik). Od početka primene Zakona o opštem upravnom postupku, nije bilo moguće (iz pravnih ali i političkih razloga) izvršiti novčane kazne organima vlasti. Takođe, Vlada koja je nadležna da obezbeđuje izvršenje ovih odluka to ni jednom, i pored više obraćanja Poverenika, nije učinila. Konačno, Upravni inspektorat u okviru Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) nije uvek primenjivao svoje nadležnosti u vezi sa sprovođenjem nadzora nad primenom Zakona, te pokretanjem prekršajnih postupaka, uprkos apelima Poverenika koji takve postupke, po važećem Zakonu, ne može pokretati. Sve ovo dovelo je do otežanog ostvarenja prava građana na pristup informacijama od javnog značaja, a u pojedinim slučajevima, posebno kada su tražioci informacija bili mediji, i do obesmišljavanja mehanizma koji je trebalo da unapredi transparentnost i pristupačnost organa vlasti.

Nakon nešto više od godinu dana pauze u procesu izmena i dopuna Zakona, MDULS je 11. januara 2021. imenovalo članove Posebne Radne grupe za izmene i dopune Zakona, koju su činili predstavnici organa vlasti i Poverenika. Nakon reakcije civilnog sektora na manjak otvorenosti i transparentnosti ovog procesa, predstavnici Nacionalnog konventa za EU (NKEU) su pozvani da prisustvuju sastancima Radne grupe u svojstvu posmatrača, uz mogućnost da daju doprinos unapređenju teksta nacarta. Međutim, većina predloga i primedbi predstavnika NKEU nije bila prihvaćena, pa [novi Nacrt](#) objavljen 27. maja 2021. godine od strane MDULS¹, ne nudi rešenja na do sada uočene probleme u primeni Zakona, a istovremeno uvodi novine kojima se umanjuje dostignuti nivo prava na pristup informacijama. U nastavku je dat kratak pregled nekih od datih rešenja.

a. Predlozi koji smanjuju kvalitet Zakona, i utiču na dostignuti nivo prava javnosti da zna:

¹ Novi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja moguće je preuzeti na sledećem linku: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>



- *Izuzimanje političkih stranaka i verskih zajednica iz kruga obveznika Zakona*, čime javnost može ostati uskraćena za informacije o aktivnostima ovih subjekata koje se finansiraju iz budžeta, posebno imajući u vidu da kontrola finansiranja verskih zajednica nije uređena nekim drugim propisom (na koji Nacrt upućuje);
- *Proširenje osnova za ograničenje prava* (čl. 9 Zakona), poput propisivanja mogućnosti da organ uskrati informaciju tražiocu ukoliko bi se na taj način ugrozio položaj na tržištu društava kapitala, ili ukoliko bi se na taj način povredilo pravo intelektualne ili industrijske svojine, odnosno ugrozila zaštita umetničkih, kulturnih ili prirodnih dobara. Uvođenje novih osnova za ograničenje prava protivno je čl. 20. stv. 2. Ustava Republike Srbije koji propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Uz to, svi (novi) osnovi za ograničenje prava koji su predviđeni Nacrtom već se mogu podvesti pod postojeće osnove, poput mogućeg ugrožavanja sudskih postupaka, ili zaštite podataka označenih oznakom tajnosti. Posebno zabrinjava predloženo brisanje tzv. testa javnog interesa u slučajevima kada se pristup informacijama uskraćuje zbog postojanja oznake tajnosti, a koji je obavezivao organe vlasti da u svakom konkretnom slučaju procenjuju da li je interes javnosti da zna pretežniji u odnosu na neki od interesa koji se štite oznakom tajnosti, kao i da li bi odavanjem informacije nastale teške pravne ili druge posledice po te interese. Ovom intervencijom, gotovo se isključuju mogućnost opoziva tajnosti na inicijativu javnosti, i značajno otežava građanska kontrola sistema tajnosti podataka;
- *Proširenje kruga organa protiv čijih rešenja nije moguće izjaviti žalbu Povereniku* (čl. 22), predlogom da se Narodnoj skupštini, Vladi, Predsedniku RS, Ustavnom sudu, Vrhovnom kasacionom sudu i Republičkom javnom tužiocu pridruži i Narodna banka Srbije. Smatramo da je izuzimanje bilo kog od pomenutih organa iz nadležnosti Poverenika neadekvatno, i da umanjuje efikasnost pravne zaštite tražioca informacija, imajući u vidu da upravni sporovi, kao jedini mogući pravni lek protiv odluke ovih organa, traju dugo, pa sudska odluka bude doneta u trenutku kada je značaj dobijanja (i objavljivanja) informacije umanjen.

b. Predlozi koji ne otklanjaju dosadašnje probleme u primeni Zakona:

- *Nacrt propušta da reši problem izvršenja rešenja Poverenika*. Pre svega, nije propisana obaveza Vlade da uredi postupak u kome obezbeđuje izvršenje rešenja Poverenika (čl. 28), pa se može pretpostaviti da Vlada ni u buduće neće koristiti ova svoja ovlašćenja. Predviđeno ovlašćenje Poverenika da izriče novčane kazne organu koji ne izvrši rešenje, neće izvršiti dodatni pritisak na obveznike Zakona, imajući u vidu da se radi o kaznama koje sam organ (dakle, javni budžet) plaća u budžet RS, te je podsticaj za odgovorna lica da postupaju po rešenjima mali;



- *Nacrt propušta da reši problem nadzora nad primenom Zakona, zadržavajući nadležnost Upravne inspekcije, koja je do sada svoja ovlašćenja sprovodila neefikasno i selektivno. Smatramo da bi, po uzoru na rešenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, nadzor nad primenom i ovog Zakona trebalo poveriti Povereniku;*
- *Propuštena je prilika da se postupak izbora Poverenika uredi na način na koji bi se izbegli, ili bar umanjili politički uticaji u ovom procesu. U tom smislu, civilno društvo predlagalo je da za izbor Poverenika sprovodi konkurs, sa detaljno propisanim uslovima koje kandidat treba da ispuni, posebno imajući u vidu da je ovaj nezavisni organ nadležan u dve pravne oblasti (pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti), za koje su neophodna specifična znanja i kompetencije.*