
Pristup informacijama u Srbiji - glavni problemi u praksi, sporna rešenja u novom Nacrtu zakona i Nacrtu Akcionog plana za poglavlje 23 i postupak izbora novog Poverenika za informacije od javnog značaja - izlaganje na konferenciji za novinare 29. januara 2019. godine

Bojana Medenica, izvršna direktorka TS

Srbija ima Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja već 14 godina. Ovaj zakon proglašen je za 3. najbolji u svetu (istraživanje i analiza koju je radila organizacija Access Info), u velikoj meri usaglašen sa najboljim međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

O primeni Zakona u praksi i problemima najbolje svedoče godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, publikacije i periodična obraćanja predstavnika ove institucije. Takođe, značajan uvid u pogledu ovih pitanja daju nalazi istraživanja nevladinih organizacija, medija koji se koriste ovim pravom, kao i stavovi međunarodnih organizacija.

Ključ svih problema za ovih 14 godina primene Zakona je odsustvo podrške koju su Povereniku bili dužni da pruže drugi državni organi.

Vlada, prema Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹, u slučaju potrebe obezbeđuje izvršenje rešenja Poverenika. „Vlada Srbije se potpuno neodgovorno odnosila prema zakonskoj obavezi da u slučaju potrebe, ako Poverenik ne može sprovesti svoje rešenje primenom raspoloživih mera, ona obezbedi izvršenje rešenja neposrednom prinudom”. Prema podacima Poverenika od 2010. do 2017. Vladi su upućena 173 zahteva da obezbedi izvršenje rešenja, ali Vlada to nije učinila ni u jednom slučaju!

Narodna skupština, već četiri godine zaredom suprotno zakonu i sopstvenom poslovniku, ne razmatra godišnje izveštaje Poverenika. Ove izveštaje već tri godine nije razmatrao ni skupštinski Odbor za kulturu i informisanje, koji bi trebalo da pripremi predlog zaključaka za Narodnu skupštinu.

„Ni **Upravna inspekcija** u sastavu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, nadležna za pokretanje prekršajnih postupaka protiv prekršilaca zakona, ni pravosudni organi nisu imali ni izbliza adekvatan odnos prema činjenici da se zakon masovno krši”. Tako su, „prekršajni postupci pokretani u broju višestruko manjem od broja realno počinjenih, retko i selektivno, a okončavani u najvećem broju slučajeva nastupanjem zastarelosti”.

Poverenik kao „vrlo zabrinjavajuće” ističe „održavanje hroničnih problema u vezi sa ostvarivanjem prava javnosti na informacije o krupnim ekonomskim potezima države, odnosno organa vlasti, o raspolaganju velikim finansijskim ili materijalnim resursima”.

Unašem radu u proteklom periodu susretali smo se sa raznim situacijama čak i otvorene opstrukcije primene Zakona, naročito kada se radilo o informacijama o raspolaganjima finansijskim sredstvima. NPR. odgovore nismo dobili na zahtev da nam se dostavi Studija

¹članu 28. stav 4

o opravdanosti za koncesiju Aerodroma Nikola Tesla, ili zahteve koji su se odnosili na obrazloženja u vezi sa raspodelom novca iz budžetske rezerve lokalnim samoupravama.

Praksa pokazuje da je glavni problem odsustvo spremnosti da se Zakon primeni, a rešenja se traže u izmenama Zakona.

Čak i te izmene, ne idu uvek u dobrom pravcu:

Pa tako:

- Najštetnija je odredba prema kojoj se **pod organima vlasti ne bi podrazumevala društva kapitala „koja posluju na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima”**, čak ni kada je država član ili akcionar takvog preduzeća. Tako bi se iz obaveze da omoguće pristup informacijama izuzela brojna preduzeća koja raspolažu značajnom javnom imovinom samo zbog toga što su u nekom trenutku promenila pravni oblik organizovanja. Najčešće je reč o prelasku iz statusa javnog preduzeća u društvo kapitala, radi otvaranja mogućnosti privatizacije i dokapitalizacije. Kao primer mogu da se navedu preduzeća poput „Telekom Srbija”, „Air Serbia”, DIPOS i „Železnice Srbije”.² Sa stanovišta zadovoljenja javnog interesa, kad je reč o preduzećima u vlasništvu države, zakonska reforma bi trebalo da ide u obrnutom pravcu.³

Prvi nacrt revidiranog AP za poglavlje 23 zadržava kao jednu od preporuka ***Poboljšatipravidaslobodnogpristupainformacijamaodjavnogznačajajnjihovosprovođenjeupraksi, izmeđuostalogupogleduinformacijaoprivatizacijama, javnim nabavkama, javnim rashodima i donacijama iz inostranstva zapolitičke subjekte, uključujući i informacije koje jesmatraju „osetljivim“.***

²Odluka o tome koja će preduzeća promeniti svojinski oblik uglavnom je diskreciona. Ona zavisi od slobodne procene Vlade Srbije i lokalne skupštine o tome da li je celishodno da se promeni oblik organizovanja preduzeća. Nakon promene oblika organizovanja, preduzeće može ostati u potpunom ili pretežnom vlasništvu države neograničeno dugo. Samim tim, izuzimanje ove kategorije preduzeća u državnom vlasništvu dovelo bi do drastičnog umanjenja transparentnosti rada javnog sektora, a na osnovu diskrecionih političkih odluka.

³Mišljenju iz novembra 2018. eksperti organizacije **SIGMA** Međutim, zbog rešenja po kome su privredna društva sa većinskim ili potpunim učešćem državnog kapitala isključena iz definicije organa javne vlasti, ovaj član potpuno odudara od skoro svih zakonskih rešenja u uporednom pravu, smanjuje dosadašnji nivo prava na pristup informacijama u Republici Srbiji, otvara mogućnost zloupotreba i potencijalno prikrivanje nezakonitosti u radu ovih privrednih društava, i u suprotnosti je na načelom otvorenosti i transparentnosti evropskog upravnog prostora, čijem ispunjenju Republika Srbija teži na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Zato ovo rešenje treba u celosti isključiti iz Nacrta”.

- **proširuje se krug organa vlasti protiv kojih tražilac informacije ne može da se obrati Povereniku**, već svoje pravo može pokušati da zaštiti u Upravnom sporu. Uz 6 organa koji su do sada bili među ovim izvuzetim sada se tu pridružuje i **Narodna banka**.

Detaljnije o ostalim promenama Zakona koje se planiraju možete naći u našoj analizi iz januara – objavljenoj na sajtu TS.

4

Osim izmena Zakona, još jedna aktuelna tema u ovoj oblasti je i izbor novog Poverenika.

Predloženo rešenje za način izbora Poverenika, zadržava sistem kojim postupak izbora rukovodila o vog nezavisnog državnog organa u potpunosti mešta u sferu politike. Naime, kandidata za poverenika bira resorni odbor Narodne skupštine, a jedini ovlašćenipredlagačutom postupkubilebi jednalivišeposlaničkih grupa. Iako je krajnja odluka o izboru poverenika nesumnjivo političke prirode, jer onjotrebada se izjasnivećinanarodnih poslanika, **ODBOR nema prepreku da omogući najboljim kandidatima da se jave i propiše kriterijume za izbor** u transparentnom postupku. Unajmanjuruku, spisak predlagača poverenika biporedposlaničkih grupatrebaloproširitiinanaučneistručne institucije i određeni broj građana.

Primer dobre prakse ovoga može se naći u ZJN – izbor članova nezavisnog državnog organa na konkursu koji sprovodi resorni skupštinski odbor. Reč je o predsedniku i osam članova Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Nakon što sprovede konkurs, nadležni odbor Narodne skupštine utvrđuje predlog, a o njemu se na kraju izjašnjavaju svi poslanici.

Podsećamo na to da je **Grupa od preko 60 organizacija civilnog društva**⁵ uputila je u novembru 2018. otvoreno pismo članovima Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine da proces kandidovanja za izbor novog Poverenika otvorizajavnosti utvrdirelevantne kriterijume za izbor čelnika o vog nezavisnog organa.

- da **postupak izbora** najboljeg kandidata za ovu funkciju **učini otvorenim**, po uzoru na zakonska rešenja za izbor predsednika i članova Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, tako što će **javno pozvati** sva zainteresovana lica

⁴**Promene u definiciji „organa vlasti” su delimično pozitivne**, jer olakšavaju ostvarivanje prava ili ga proširuju na subjekte koji trenutno ne podležu Zakonu. U takva rešenja se može uvrstiti: to što će sada izričito biti pomenute kao subjekti obaveza gradske opštine, fizička lica koja imaju javna ovlašćenja (npr. notari), te fizička i pravna lica kojima je povereno obavljanje „delatnosti od opšteg interesa” (npr. komunalni poslovi). Najvažnija pozitivna promena jeste to što se ukida distinkcija između kategorije državnih organa i drugih organa vlasti. Usled te promene, između ostalog, svi organi vlasti biće u obavezi da izrade, objave i ažuriraju informator o radu.⁴

⁵<https://srbijadoinformacija.rs/2018/11/23/transparentnim-procesom-za-izbor-novog-poverenika-do-najboljeg-kandidata/>

koja ispunjavaju uslove da dostave dokaze o svojoj kvalifikovanosti, **razmotriti prispele prijave i objaviti rezultate** tog razmatranja;

- da **precizira zakonske uslove** za izbor tako što će, pored opšte stručnosti i iskustva u zaštiti i unapređenju ljudskih prava, prednost dati **kandidatima koji imaju specifičnu stručnost i iskustvo** u vezi sa zaštitom i unapređenjem oba ljudska prava za čiju zaštitu je Poverenik nadležan (pravo na pristup informacijama i pravo na zaštitu podataka o ličnosti);
- da, radi donošenja argumentovane odluke o predlogu koji će biti upućen Narodnoj skupštini, **obavi razgovor sa najboljim kandidatima** na sednici koja će biti otvorena za javnost;
- da **predlog odluke o izboru najboljeg kandidata obrazloži** prema svakom od postavljenih uslova.