



BRZA REAKCIJA



!

**Izmene Zakona o slobodnom
pristupu informacijama od javnog
značaja – ozbiljna pretnja po
dostignuti nivo prava!**

Beograd, jun 2021.



**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**

01



Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) sprovodi [javnu raspravu](#) o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Nacrt) od 27. maja do 16. juna 2021. godine. Objavljeni Nacrt sadrži brojna sporna rešenja, te rešenja koja su u suprotnosti sa ustavnim garantijom da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati. Nacrt ne samo da propisuje dodatne osnove za ograničenje prava, proširuje krug subjekata koji su izuzeti od primene Zakona, uvećava broj organa protiv čijih rešenja žalba nije dozvoljena, već i doslovno „briše“ prioritet prava javnosti u odnosu na tajnost iz zakonskog teksta. Najzad, Nacrt ne nudi rešenja ni za jedan od „gorućih“ problema, koji su do sada nebrojeno puta isticali i sama institucija Poverenika i stručna javnost.

Kratak istorijski osvrt: Dosadašnji neuspeli pokušaji intervencija na zakonskom tekstu

Aktuelni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ([Zakon](#)), usvojen sada već davne 2004. godine, bio je prema globalnom RTI (eng. *Right to Information*) [rejtingu](#) dugo ocenjen kao najbolji na svetu, a i dalje zauzima [visoko treće mesto](#). I pored toga, jasna je potreba da se, nakon više od decenije i po primene, zakonski tekst unapredi i osavremeni. Više puta je isticana i prirodni je odgovor na probleme i izazove, koji su se javili u praksi. Između ostalog, potrebno je proširiti krug obveznika Zakona, s obzirom na to da su u međuvremenu u naš pravni sistem uvedeni novi pravi subjekti (poput javnih izvršitelja i beležnika), koji su snabdeveni javnim ovlašćenjima. Međutim, dosadašnji pokušaji da se zakonski tekst u pravom smislu unapredi nisu bili uspešni.

Jedan od neuspelih pokušaja predstavlja građanska inicijativa, koja je još 2007. upućena Skupštini zajedno sa predlogom izmena i dopuna Zakona. Skupština nikada nije našla za shodno da ovaj predlog razmatra, a još apsurdnije je da se pomenuti predlog i dalje nalazi među „[predlozima zakona u proceduri](#)“. Naredni neuspešan pokušaj bio je 2012. godine, kada je Vlada uputila Predlog izmena i dopuna zakonskog teksta u Skupštinu, ali je on povučen iz procedure nakon izbora nove Vlade.

Potreba da se unapredi ovaj propis je ostala, te postala i obaveza Srbije prema [Aкционом плану за Поглавље 23](#) pristupnih pregovora sa Evropskom unijom. Međutim, rok za njegovu izmenu pomeran je više puta. Poslednji takav rok bio je određen za kraj 2020. godine. U međuvremenu, 2018. i 2019. godine su se u javnosti pojavljivali različiti

tekstovi nacrta zakonskih promena. [Velika zajednička akcija](#) organizacija civilnog društva (OCD), koju su podržali Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i strani stručni akteri, pre svega eksperti [SIGMA](#), tada je rezultirala time da jedan izuzetno loš zakonski tekst nije otisao u dalju proceduru. Iako je nemoguće ne zapitati se zašto Skupština nikada nije našla za shodno da razmotri predlog upućen 2009. godine, koji je podržalo više od 30 hiljada građana Republike Srbije, ili zašto Vlada nije ponovo uputila u proceduru pomenuti predlog iz 2012. godine, MDULS je početkom 2021. godine obnovio rad na nacrtu, uzimajući kao polaznu osnovu upravo pomenuti, žestoko kritikovani tekst iz 2019. godine i [isključivši OCD](#), bar u početku, iz procesa.

Tendencije da se suzi obim prava javnosti da zna: Sporna rešenja koja „donosi“ Nacrt

Analiza rešenja sadržanih u objavljenom Nacrtu ukazuje na nekoliko glavnih problema, koje on donosi:

Proširenje osnova za ograničenje prava – Nacrt predviđa proširenje člana 9 Zakona, tj. proširenje osnova za ograničenje prava. Umesto postojećih 5, Nacrt predviđa čak 8 osnova za ograničenje prava. Imajući u vidu odredbe člana 20, stav 2 [Ustava Republike Srbije](#), koji predviđa da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati, a da se pomenuta ograničenja odnose upravo na ljudsko pravo garantovano Ustavom u članu 51, stav 2, tj. na pravo svakoga „na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja...“ neminovno se otvara pitanje ustavnosti predloženih rešenja. Dodatno, ostaje potpuno nejasna želja Radne grupe da uvode dodatne osnove za ograničenje prava. Pojašnjenja radi, reč je o osnovama koje se odnose na subjekte, odnosno na situacije, a koje su potpuno suvišne jer su se sve mogle podvesti pod osnove za ograničenje prava iz aktuelnog Zakona.¹

Brisanje tzv. testa javnog interesa – Nacrt u pomenutom članu 9, u stavu 6 dodatno predviđa i brisanje dužnosti organa da sproveđe tzv. test javnog interesa² pre nego što uskrati informaciju, pozivajući se na tajnost podataka. U skladu sa još uvek važećim rešenjem, organ vlasti je dužan da u svakom konkretnom slučaju procenjuje da li je interes javnosti da sazna pretežniji u odnosu na neki od interesa koji se štite oznakom tajnosti, kao i da li bi odavanjem informacije „mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice“ po te interesu. Imajući u vidu da su obveznici [do sada proizvoljno označavali](#), tumačili

1 Vidi član 9 Zakona i član 3 Nacrta.

2 Više o tzv. testu javnog interesa u A. Musa, T. Katulić. [Pravo na pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti](#), USAID, Beograd, 2020, str. 39-40.



i pozivali se na tajnost, brisanje ovog rešenja bi bez sumnje značilo i brisanje neophodnog mehanizma za odbranu prava javnosti da zna, ali i potencijal za širenje „vela tajnosti”, pod kojim obveznici Zakona neretko vole da kriju informacije od očiju građana. Nakon skoro dve decenije primene Zakona potpuno neverovatno zvuče navodi iz Obrazloženja Nacrtu, u kojima se konstatiuje da je jedina sintagma koja eksplicitno naglašava primat prava javnosti u odnosu na tajnost zapravo „suvršna”.

Izuzimanje subjekata iz kruga obveznika Zakona – Nacrt predviđa izmenu člana 3 Zakona tako što bi se iz kruga obveznika Zakona izuzimale verske zajednice i političke stranke, čak i u situacijama kada se pretežno finansiraju iz budžeta. U Obrazloženju objavljenom uz Nacrt navodi se „da je finansiranje i kontrola trošenja javnih sredstava od strane političkih stranaka regulisana posebnim zakonom”. Imajući u vidu **dosadašnja iskustva i primenu**³ pomenutog posebnog zakona, više je nego jasno da ovakav stav ni u kom slučaju ne стоји. Kod verskih zajednica poseban propis čak i ne postoji, te je još manje jasno zašto javnost treba da ostane uskraćena za informacije o aktivnostima ovih subjekata, posebno kada se pretežno finansiraju iz javnog budžeta.

Proširenje kruga organa protiv čiji rešenja nije moguće izjaviti žalbu Povereniku – Nacrt predviđa proširenje člana 22 Zakona, tako što važećem spisku organa (Narodnoj skupštini, Vladi, Predsedniku Republike Srbije, Ustavnom sudu, Vrhovnom kasacionom sudu i Republičkom javnom tužiocu) dodaje i Narodnu banku Srbije. Protiv navedenih organa nije moguće podneti žalbu instituciji Poverenika, već tražiocu informacije od pravnih lekova na raspolaganju ostaje isključivo mogućnost vođenja upravnog spora. Imajući u vidu **prosečno trajanje** upravnih sporova, u praksi nije retkost da konkretna sudska odluka bude doneta kasno, tj. u trenutku kada su potreba i značaj dobijanja konkretne informacije već prošli ili su bar znatno manji.

Ignorisanje prakse: Aktuelni problemi za koje Nacrt ne nudi rešenje

Postoji i niz ozbiljnih problema uočenih u praksi, koje Nacrt uopšte ne dotiče:

(Ne)Izvršavanje rešenja Poverenika – Glavni problem, koji se gotovo uvek istakne kada se u javnosti govorи о instituciji Poverenika, nije rešen Nacrtom. Iako je predviđeno ovlašćenje Poverenika da primeni posrednu prinudu, tj. da izriče novčane kazne, praksa je pokazala i dokazala da ovakvo rešenje ni blizu ne osigurava izvršenje rešenja. Male novčane kazne ne predstavljaju nikakav mehanizam prinude za odgovorna lica. Suštinski je reč o prostom „presipanju iz jedne kasice u drugu”, tj. kazne se plaćaju iz budžeta u budžet Republike Srbije. O drugom, znatno važnijem mehanizmu prinude, tj. o mogućnosti da se Poverenik obrati Vladi koja je dužna da obezbedi izvršenje rešenja neposrednom prinudom, u aktuelnom Nacrtu nema ni slova... Ilustracije radi, prema podacima navedenim u **Institucionalnom Barometru 2.0** koalicije prEUgovor, u periodu od kada je ova obaveza propisana, tj. od 2010. do kraja 2018. godine, Vlada je ovakve zahteve Poverenika ignorisala 238 puta. Propuštajući da konkretizuje ovu obavezu Vlade i da uredi ovaj mehanizam, Nacrt nas nedvosmisleno dovodi do zaključka da je namera ta da Vlada i u budućnosti nastavi sa ovakvim štetnim nečinjenjem.

Neadekvatan i neefikasan nadzor nad primenom Zakona – Nacrt, takođe, ne rešava višestruko istican problem nadzora nad primenom Zakona, odnosno zadržava isključivu nadležnost Upravne inspekcije MDULS-a, koja je do sada svoja ovlašćenja sprovodila **proizvoljno i neefikasno**.

Propuštanje prilike za unapređenje procedure za izbor Poverenika – Iako je prilikom prethodnog izbora Poverenika veliki broj OCD-a **uložio veliku želju i napor** da se ovaj proces što je moguće više oslobođi političkog uticaja i učini transparentnijim i izašao sa konkretnim predlogom da se ubuduće za izbor Poverenika raspisuje konkurs, sa jasno propisanim uslovima i kvalifikacijama koje kandidat treba da ispunji, a koji su relevantni za obe pravne oblasti u kojima je ovaj organ nadležan, Nacrt ništa slično ne predviđa.

3 Videti i „Transparentnost Srbija: Korisne ali ne i dovoljne izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti”, Danas, 4. 10. 2019. i N. Nenadić. „[Nezakonito finansiranje izborne kampanje bez kazne](#)”, Otvorena vrata pravosuđa, 25. 10. 2020.



Preporuke:

- Javnu raspravu treba iskoristiti za unapređenje predloženog teksta Nacrta jer trenutna rešenja neminovno vode smanjenju dostignutog nivoa prava.
- Iz Nacrta treba obrisati sporna rešenja, kojima se predviđaju dodatne osnove za ograničenje prava, proširuje krug subjekata koji su izuzeti od primene Zakona i uvećava broj organa protiv čiji rešenja žalba Povereniku nije dozvoljena.
- U tekstu Nacrta treba vratiti tzv. test javnog interesa.
- U slučaju organa protiv čiji rešenja žalba nije dozvoljena neophodno je, pre svega, obrisati obavezu tražioca da „ponovi“ zahtev pre nego što povede upravni spor. Dodatno, neophodno je propisati razumne rokove za postupanje Upravnog suda u ovakvim slučajevima. Ukoliko već žalba protiv rešenja ovih organa nije dozvoljena, onda je, propisivanjem ovih rokova, neophodno omogućiti tražiocu barem nekakvu jednakost pravne zaštite.
- Treba unaprediti rešenja koja uređuju izvršenje rešenja Poverenika, pre svega konkretizovanjem obaveze Vlade da obezbedi izvršenje rešenja Poverenika, ali i uvećavanjem zaprećenih novčanih iznosa kazni koje Poverenik može da izrekne, kao i predviđanjem mogućnosti novčanog kažnjavanja odgovornog lica uz organ vlasti.
- Nadzor nad primenom Zakona treba poveriti instituciji Poverenika, posebno kada se ima u vidu dosadašnja uspešna praksa nadzora nad primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koja je ovoj instituciji poverena, te shodno tome povećati i broj zaposlenih.
- Detaljno treba urediti izbor Poverenika, koji nedvosmisleno osigurava punu transparentnost i potpuno odsustvo političkog uticaja, tj. garantiju da će profesionalni i personalni kapaciteti i kvaliteti predloženih kandidata biti odlučujući prilikom izbora.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavља 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.org.rs

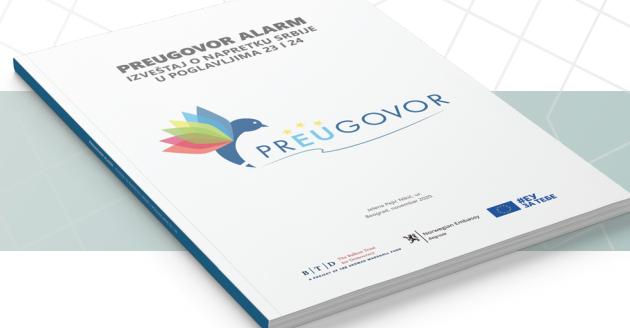
Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs

Glavni proizvod prEUgovora je **polugodišnji izveštaj** o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.



Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

www.preugovor.org

prEUgovor

prEUgovor



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.