

Kakvo je stanje, a kakva budućnost prava na pristup informacijama u Srbiji

Stanje

Iako Republika Srbija ima već petnaest godina uređeno pravo na pristup informacijama o radu organa vlasti, to pravo je i tokom 2019. godine bilo ugroženo **direktnim kršenjem zakona** od strane organa kojima su informacije tražene i time što Vlada **nije obezbedila izvršenje obavezujućih rešenja** Poverenika. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Vlada i Skupština **nisu kroz promene zakona otklonile odavno prepoznate probleme**, a Ustavni sud je propustio da utvrdi **narušavanje jedinstva pravnog sistema** u oblasti pristupa informacijama kroz odredbe posebnih zakona.

Najčešći oblik uskraćivanja prava, kao i svih ranijih godina, jeste **ignorisanje zahteva**, koje je i pored zaprećene prekršajne kazne uglavnom ostalo nekažnjeno, jer **sistem nadzora praktično ne funkcioniše** (u 2018. Upravna inspekcija, koja je za to nadležna, nije podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka). Iako većina **organa vlasti tražene informacije ipak daje kada se tražilac žali Povereniku** (čak i nečekajući da im on to naloži), svake godine ostane nekoliko stotina konačnih odluka koje nisu izvršene. Među njima se nalazi i mnoštvo informacija koje se odnose na korišćenje javnih sredstava. Zakonski **sistem za izvršenje ovih rešenja prinudnim putem je dvostruko blokiran**: tumačenjem da državni organi nemaju „prihode“, pa im se ne može ni izreći novčana kazna koja se prema novom Zakonu o opštem upravnom postupku izriče kao procenat godišnjih prihoda; tako što Vlada nije ni u jednom slučaju obezbedila izvršenje rešenja neposrednom prinudom, niti uredila svoje postupanje u takvim slučajevima (238 od 2010. do 2018).

Kada se ima u vidu da pravo na pristup informacijama nije u potpunosti obezbeđeno kada građani, novinari i druga zainteresovana lica neposredno traže dokumenta koja ih zanimaju, svojevrsan je paradoks da se uporedo odvijaju brojne zakonodavne i druge **aktivnosti koje bi trebalo da pristup informacijama podignu na viši nivo**. To su aktivnosti koje bi trebalo da rezultiraju objavljivanjem većeg broja informacija pre nego što ih iko zatraži, bilo na osnovu odredaba posebnih zakona ili na osnovu samoobaveživanja organa (npr. Vladin Akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu, lokalni akcioni planovi POU i lokalni antikorupcijski planovi). Takođe, brojni organi su samoinicijativno počeli da objavljuju podatke u otvorenom formatu, koji omogućava dalju obradu prema potrebama korisnika, a to je postala i obaveza na osnovu Zakona o elektronskoj upravi. Na osnovu tog zakona je konačno **uređena i obaveza izrade veb prezentacija organa vlasti**, ali je propuštena prilika da se njihova sadržina detaljno uredi. Informatori o radu organa vlasti, čiji obavezni sadržaj jeste uređen, i dalje su u mnogim slučajevima nepoptuni ili neažurni.

Brojni zakoni koji bi trebalo da omoguće veću transparentnost kroz objavljivanje bitnih dokumenata i dalje čekaju dopune, koje su odavno planirane. To je, između ostalog, slučaj i sa brojnim antikorupcijskim propisima, kao što su Zakon o javnim nabavkama i Zakon o javno-privatnom partnerstvu. Akcioni plan za poglavlje 23 EU integracija i u ovom delu nije ispunjen do kraja 2018, a novi još nije usvojen. U praksi, čak i mnogi obavezni podaci nisu objavljeni, kao što pokazuje istraživanje TS Indeks transparentnosti lokalne vlasti (LTI 2019), naročito u vezi sa radom javnih preduzeća.

Izrada novog, tehnički unapređenog, sajta Vlade Srbije nije dovela do porasta broja informacija koje će biti dostupne građanima. I dalje nisu dostupni tekstovi zaključaka putem kojih se odlučuje o bitnim pitanjima, kao ni obrazloženja uredbi o kojima se raspravlja na sednicama Vlade, a svi objavljeni dokumenti su zipovani, iako za tim ne postoji realna potreba zbog razvoja interneta, što za posledicu ima nemogućnost pretrage podataka iz tih dokumenata.

Budućnost

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je 2018. započelo postupak izrade izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Posle mnogo negativnih reakcija, Ministarstvo je odustalo od pojedinih problematičnih rešenja na koja su ukazali domaća javnost, Poverenik i strani eksperti (npr. mogućnost vođenja upravnog spora protiv Poverenikovih rešenja od strane organa vlasti, koja bi značajno usporila ostvarivanje prava). Međutim, ni u poslednjem raspoloživom nacrtu, nije se odustalo od ideje da se iz primene **Zakona izuzmu preduzeća koja su u državnom vlasništvu**, a koja su organizovana kao akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću. Uvođenje ovakvog izuzetka bi bitno umanjilo mogućnost praćenja rada preduzeća koja raspolažu javnom imovinom velike vrednosti. Opasnost je utoliko veća, zato što odluka o tome da li će neko preduzeće u vlasništvu države, pokrajine ili lokalnih samouprava biti organizovano kao javno preduzeće (koje bi i dalje imalo obavezu postupanja po zahtevima za pristup informacijama), ili kao neko „društvo kapitala“ (koje bi bilo izuzeto), zavisi od političke volje, a ne od unapred propisanih kriterijuma. Nasuprot tome, postoji snažna potreba da se zakon menja u drugom pravcu – da se omogući pristup podacima u posedu preduzeća koja nisu u većinskom državnom vlasništvu, ali kojima je preneto na upravljanje javna imovina velike vrednosti, ili je država za njihov rad dala garancije koje mogu biti naplaćene na štetu budžeta. Pored toga, ostalo je otvoreno pitanje u kojoj će meri izmene zakona obezbediti rešavanje gorućih problema nadzora nad primenom zakona i izvršenje Poverenikovih rešenja.

Drugi činilac koji može značajno ugroziti ostvarivanje prava na pristup informacijama i koji se već proizvodi štetne efekte, jesu odredbe drugih zakona. Problem nastaje kada se **kroz odredbe tih zakona narušava uspostavljeni pravni režim** u kojem se svaka odluka o uskraćivanju informacija mora obrazložiti razlozima koji postoje u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Jedan takav primer je postojeća odredba člana 45. Zakona o zaštiti konkurencije. Ustavni sud je imao priliku da razmatra ovo pitanje, ali je neosnovano odbacio zaključkom predlog Poverenika za ispitivanje ustavnosti. Postoji realna opasnost da će u budućnosti, nakon ovakvog stava Ustavnog suda, državni organi koji žele da uskrate bitne informacije pokušati da kroz odredbe posebnih zakona isključe mogućnost javne kontrole. Uvođenje apsolutnih izuzetaka, pored toga što je neopravdano jer u samom Zakonu postoji mogućnost da se očuva svaka tajna koja to i dalje treba da bude, dovelo bi to toga da se izgubi jedna od odlika srpskog Zakona o slobodnom pristupu informacijama koja ga je svojevremeno učinila najboljim zakonom te vrste na svetu.

Tokom većeg dela ove godine, institucija Poverenika je radila bez svog čelnika, zato što je Odbor za kulturu i informisanje kasnio sa početkom postupka izbora. Odbor je propustio da sam postupak izbora unapredi i sprovede na način koji bi obezbedio više od zakonskog minimuma. Naime, nije prihvaćen predlog organizacija civilnog društva da se postupak sprovede tako što bi bilo omogućeno zainteresovanim kandidatima da se sami jave i da se nakon toga sprovede konkurs po unapred postavljenim kriterijumima za odlučivanje među kandidatima. U tom pogledu je već postojala dobra praksa (kodifikovana Zakonom o javnim nabavkama), na koju je skupštinski odbor mogao da se ugleda.

Skupštinski zaključci, usvojeni povodom godišnjeg izveštaja Poverenika za 2018, znatno su slabijeg kvaliteta od zaključaka koji su doneti poslednji put pre toga (povodom razmatranja izveštaja za 2013). Tako je Skupština, umesto da od Vlade zahteva da reši pojedine probleme za koje je nesumnjivo nadležna (u pogledu izvršenja rešenja Poverenika), dala „preporuke“, a poziv Vladi da „redovno izveštava“ o primeni zaključaka nije oročen.

Usled svega navedenog, može se zaključiti da za sada nije izvesno hoće li u 2020. biti rešeni problemi koji trenutno ugrožavaju ostvarivanje prava na pristup informacijama i da i dalje postoji realna opasnost da to pravo bude dodatno ograničeno.