

Sažetak radnog izveštaja: Slobodan pristup informacijama u Srbiji: iskustva, problemi i perspektive

Ustavom i zakonom garantovano pravo na pristup informacijama od javnog značaja je najdelotvornije sredstvo za postizanje kontrole vlasti od strane aktivnih građana u savremenom društvu. Srbija ima Zakon o slobodnim pristupu informacijama od 2004. godine. Zahvaljujući dobrim rešenjima iz zakona (treći najbolji u svetu), veoma aktivnom prvom povereniku za informacije koji je tu funkciju obavljao do decembra 2018 i korišćenju ovog prava od strane građana, novinara i političkih stranaka, ali i slabostima u primeni drugih antikorupcijskih mehanizama, pristup informacijama se iskristalisao kao glavno sredstvo za prevenciju korupcije.

Istraživanje je pokazao da u ovom trenutku postoje tri grupe problema u vezi sa ostvarivanjem prava na pristup informacijama. U prvu grupu spadaju problemi koji se tiču primene postojećeg zakona. Glavni izvor informacija o tome su godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Iako u većini slučajeva tražioci dobiju informacije po zahtevima, bilo odmah, bilo nakon što podnesu žalbu Povereniku, pristup nije omogućen u vezi sa mnogim zahtevima koji su se odnosili na raspolaganje javnom imovinom velike vrednosti. Pored toga, primetan je zabrinjavajući trend smanjenja broja situacija u kojima organi vlasti izvršavaju rešenja Poverenika kojima se nalaže izvršenje (78% u 2017). Na to se nadovezuje problem nefunkcionisanja sistema za prinudno izvršenje Poverenikovih rešenja, usled neusaglašenih odredaba više zakona koje bi tu trebalo primeniti i odsustva saradnje drugih organa sa Poverenikom. Vlada Srbije, koja bi trebalo da obezbedi izvršenje Poverenika, ako to nije moguće učiniti na drugi način, nije nikada ispunila ovu svoju zakonsku obavezu. Najzad, Narodna skupština koju Poverenik obaveštava o svim ovim problemima, još od 2014. godine nije donela zaključke na osnovu godišnjeg izveštaja ovog nezavisnog organa, a nikada nije pozvala na odgovornost Vladu zbog kršenja skupštinskih zaključaka iz ranijih godina. Uporedo sa tim, veoma loše funkcioniše i mehanizam prekršajne odgovornosti zbog uskraćivanja informacija: Poverenik, koji ima najviše saznanja o takvim prekršajima, nije ovlašćen da pokreće postupke, ovlašćeni Upravni inspektorat to čini veoma retko, prekršajni sudovi izriču blage kazne, a veliki broj postupaka i zastari.

Drugi problem odnosi se na proces izmena i dopuna ovog zakona. Prvi nacrt, koji je objavljen u martu 2018, posle višegodišnjeg bezrazložnog kašnjenja sa reformom, doneo je neka poboljšanja, ali i niz normi koje sužavaju postojeći nivo prava javnosti da zna. Javna rasprava i mišljenja međunarodnih stručnjaka pomogli su da se neki od probleme reše u novom nacrtu, objavljenom u decembru 2018. Međutim, i taj nacrt predviđa izuzimanje preduzeća u državnom vlasništvu iz kruga organa vlasti. Drugim rečima, ukoliko se ove promene usvoje, građani neće više imati mogućnost da dobiju ni jednu informaciju koja se odnosi na rad brojnih preduzeća u većinskom državnom vlasništvu, koja raspolažu imovinom vrednom nekoliko milijardi evra. Broj takvih preduzeća će se izvesno povećavati tokom narednih godina. Treba napomenuti da je i po sadašnjim pravilima moguće ograničiti pristup pojedinim podacima (npr. poslovnim tajnama) ovih preduzeća, kada razlozi za očuvanje takve tajnosti pretežu nad pravom javnosti da zna.

Treći izazov za ostvarivanje prava na pristup informacijama jeste situacija u vezi sa izborom novog poverenika za informacije. Sam Zakon propisuje postupak koji ne pruža garancije izbora najstručnijeg kandidata, jer se izbor svodi na političku odluku većine u nadležnom skupštinskom odboru i celoj Narodnoj skupštini. Ipak, ne postoje pravne prepreke da skupštinski Odbor za kulturu i informisanje postupak otvori za sve potencijalne kandidate, i da sam utvrdi kriterijume na osnovu kojih bi odabrao kandidata sa najvećom specifičnom stručnošću u oblasti prava na pristup informacijama i zaštite podataka o ličnosti. Grupa nevladinih organizacija je pozvala narodne poslanike da upravo to učine, ali za sada inicijativa nije prihvaćena.

Umesto toga, predsednik skupštinskog odbora i predsednik poslaničkog kluba vladajuće stranke izneli su neargumentovane optužbe protiv prethodnog poverenika, za navodno političke delovanje i loš rad. Institucija Poverenika funkcioniše iako nema čelnika, zato što i dalje traje mandat zamenice, koju je takođe izabrala Narodna skupština (do 2020).

Iako glavni planski dokumenti Srbije predviđaju povećanje transparentnosti i izmenu ovog zakona (npr. Akcioni plan za poglavlje 23 pregovora Srbije i EU), njihova primena nije obezbeđena. Pored toga, u oblasti pristupa informacijama mere nisu formulisane ispravno – iako je glavni problem u praksi primena normi, rešenje se traži pre svega u promenama zakona, pri čemu ciljevi te reforme takođe nisu dobro definisani.

Da bi se rešili navedeni problemi, Narodna skupština bi trebalo da:

- što pre otpočne postupak izbora novog poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, tako što bi resorni odbor pozvao zainteresovane kandidate koji ispunjavaju uslove da se jave, odredio relevantne kriterijume za odabir kandidata i otvorio u potpunosti proces odlučivanja;
- utvrdi sveobuhvatne zaključke i preporuke povodom izveštaja Poverenika za 2014, 2015, 2016 i 2017. godinu, uključujući i obavezu izveštavanja o ispunjavanju tih preporuka;
- prikupi podatke od Vlade o realizaciji zaključaka koje je Skupština usvojila povodom izveštaja Poverenika za 2013. godinu, da utvrdi odgovornost predstavnika izvršne vlasti zbog nepostupanja u prethodnim godinama i preduzme mere za rešavanje problema;
- da sama Narodna skupština počne da ispunjava svoje obaveze iz zaključaka, naročito u vezi sa očuvanjem jedinstva pravnog okvira za pristup informacijama i jačanjem mogućnosti za ostvarivanje ovog prava kroz druge propise;

Vlada bi trebalo da:

- obezbedi da se kroz reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 i/ ili novu Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije predvide sveobuhvatne mere za rešavanje problema u vezi sa pristupom informacijama o radu organa vlasti;
- obezbedi izvršenje svih konačnih Poverenikovih rešenja;

- sama počne da redovno ispunjava svoju obavezu postupanja po zahtevima za pristup informacijama;
- pokrene postupak za rešavanje problema upravnog izvršenja, kroz razmatranje potrebe da se izmeni Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o budžetskom sistemu ili oba;
- zatraži od Ministarstva pravde da produži rok zastarevanja prekršaja iz ZOSPI kroz predstojeće izmene Zakona o prekršajima, kao i uvođenje krivičnog dela, na osnovu kojeg bi se kaznilo ometanje Poverenika u vršenju svojih nadležnosti, kao i situacije najgrubljih povreda prava javnosti da zna (npr. uništavanje dokumenata);
- zatraži od Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave da i o izmenjenom nacrtu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja otvori javnu raspravu i da prethodno saopšti rezultate razmatranja predloga sa prethodne javne rasprave;
- u procesu izmena Ustava ojača položaj nezavisnih državnih organa i preciznije definiše prava građana u vezi sa pristupom informacijama i javnosti rada državnih organa uopšte;
- zatraži od Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave – upravne inspekcije da u većem broju slučajeva, blagovremeno i neselektivno pokreće postupke zbog kršenja ZOSPI, i da obezbedi odgovarajuće uslove Inspektoratu da to i čini.

Opširnije o tome u radnom papiru, autora Nemanje Nenadića, programskog direktora organizacije Transparentnost – Srbija, koji se u celini može prezeti ovde:

<https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Slobodan-pristup-informacijama-u-Srbiji-iskustva-problemi-i-perspektive.pdf>