

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Rodoljub Šabić



BCBP

April 2021.

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

(PRAVNI OKVIR, PROBLEMI U PRIMENI, PERSPEKTIVE)

April 2021.

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Autor

Rodoljub Šabić

Dizajn i prelom

Srđan Ilić

Ovaj rad je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

(PRAVNI OKVIR, PROBLEMI U PRIMENI, PERSPEKTIVE)

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja se tokom dva i po stoleća postepeno a poslednjih decenija prošlog i početkom ovog stoleća ubrzano, u globalnim okvirima, u okviru korpusa fundamentalnih ljudskih prava diferenciralo i definitivno afirmisalo kao posebno pravo.

To pravo je nastalo kao logičan, konsekventan rezultat razvoja shvatanja o suštini i ulozi savremene pravne države i s njima u vezi, naročito, nezaobilazne participativne demokratije, u kojoj je građanin nije objekt već aktivan subjekt u upravljanju društvenim procesima.

Pravo na slobodan pristup informacijama u posedu vlasti potvrdilo se u praksi kao pretpostavka boljeg i efikasnijeg otvarivanja niz drugih ljudskih i građanskih prava i sloboda i kao nezamenljivo sredstvo za vršenje kontrole javnosti nad radom vlasti.

Ovo pravo je danas inkorporirano u više značajnih međunarodnih dokumenata a kao ustavno ili zakonski zajamčeno pravo prisutno je u pravnim sistemima više od sto zemalja sveta uključujući i Srbiju.

Formalno, u pravni poredak Srbije pravo na pristup informacijama od javnog značaja je prvi put uključeno indirektno - jednim od fundamentalnih delova ustavno pravne konstrukcije nekadašnje Državne Zajednice Srbija i Crna Gora- Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima.¹ Međutim budući da je realna politička konstelacija činila, generalno, krajnje relativnom vrednost normativnih akata Državne zajednice to je i novo pravo na pristup informacijama od javnog značaja ostalo na nivou proklamacije, bez stvarnih konsekvenci u pravnim sistemima i porecima država članica zajednice.

Na realan način ovo pravo ušlo je u pravni sistem Srbije nešto manje od dve godine kasnije, u novembru 2004. godine kada je Narodna Skupština Republike Srbije usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja² (u daljem tekstu ZSPIJZ ili Zakon).

Usvajanju zakona su prethodili višegodišnje delovanje organizacija civilnog društva i značajno angažovanje i uticaj OEBS i Saveta Evrope. A nakon usvajanja Zakona za početak i kvalitet njegove primene, za činjenicu da je novo pravo postalo funkcionalan deo pravnog poretka, od zaista velikog značaja je bilo što su glavni akteri civilnog sektora i do tad angažovani u kampanji za donošenje zakona, okupljeni u Koaliciju za pristup informacijama, zajedno sa Poverenikom za informacije od javnog značaja, logistički podržani od misije OEBS u Beogradu, bili još aktivniji u kampanji za promociju novog zakona. Ta kampanja, i po intenzitetu i po ekstenzivnosti izvesno predstavlja jednu od najefektnijih kampanja za promociju nekog od novih, reformskih zakona, što je omogućilo ostvarivanje vrednih rezultata u primeni zakona.

Samo po sebi se razume da je za delotvorno i nesmetano ostvarivanje prava na pristup informacijama od velikog značaja da za njega postoje garancije i na ustavnom nivou. Takve garancije su jedino efikasno sredstvo protiv mogućnosti da pravo bude relativno lako ukinuto ili bitno redukovano u skladu sa potrebama i željama trenutne vlasti, odnosno voljom trenutnog zakonodavca.

Zato je dobro i korisno i što su, dve godine kasnije, usvajanjem važećeg Ustava Republike Srbije u članu 51 Ustava pod nazivom "Pravo na obaveštenost" obezbeđene garancije prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i na ustavnom nivou.³

Danas je dakle u Srbiji pravo na pristup informacijama od javnog značaja, odnosno podacima koji su u posedu organa vlasti i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, zajamčeno i zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Ustavom.

Srbija je 2004. dobila zaista kvalitetan zakon o pristupu informacijama, u velikoj meri zasnovan na visokim, afirmisanim međunarodnim standardima u ovoj oblasti. U pogledu takve ocene ne postoje dileme, mišljenja su sa tim u vezi zaista potpuno nepodeljena.

1 Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, ("Sl. list SCG", br. 6/2003)

2 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

3 Ustav Republike Srbije, ("Sl. glasnik RS", br.98/2006.)

Postoji opšta saglasnost stručne javnosti i to ne samo domaće stručne javnosti nego i strane, kvalitet rešenja koje zakon sadrži prepoznat je u globalnim okvirima.⁴

Takve dobre ocene, naravno, nisu slučajne. Čak i lapidaran pregled sadržine zakona pokazuje da se njegova rešenja u odnosu na gotovo sva pitanja koja su od značaja za ostvarivanje kontrole javnosti nad radom vlasti zasnovaju na izrazito liberalnim, demokratskim standardima.

Jedna od niza, u tom pogledu, ilustrativnih a bitnih činjenica je da zakon od tražioca informacija ne traži da dokazuju postojanje bilo kakvog interesa za podnošenje zahteva za pristup informacijama niti ih obavezuje da obrazlažu razloge odnosno motive zbog kojih to čine.

Ista dobra ocena se odnosi na činjenicu da je pravo na pristup informacijama od javnog značaja garantovano bez ograničenja, da ne predviđa nikakvu nacionalnu, domicilnu ili bilo kakvu drugu, sličnu rezervaciju za status tražioca informacije.

Evidentno nastojanje da se ostvarivanje prava omogući što širem krugu subjekata potvrđuje i činjenica da je ostvarivanje prava na pristup informacijama u načelu besplatno. Mogu se naplatiti samo nužni troškovi kopiranja i dostavljanja traženog dokumenata, šta više relativno širok krug privilegovanih podnosioca zahteva (medija, novinara i organizacija za zaštitu ljudskih prava) oslobođen je plaćanja čak i tih troškova.

Jedan od bitnih elemenata koncepcije zakona je i to što centralnu ulogu u zaštiti prava nije poverio nekom organu izvršne, pa čak ni pravosudne vlasti već je u tu svrhu uspostavio potpuno nov, nezavisni državni organ, (Poverenik za informacije od javnog značaja), koji rešava po žalbama nezadovoljnih tražilaca informacija⁵, a pored toga i promoviše ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama kroz proaktivno objavljivanje informacija.

Posebnu specifičnu težinu imaju odredbe Zakona kojima se utvrđuje da se uvek kada se radi o o ostvarivanju ovog prava, primenjuju odredbe ovog zakona, odnosno isključuje mogućnost uskraćivanja informacija ili otežava ostvarivanje prava zbog razloga propisanih nekim drugim drugim zakonom.

A sa prethodno navedenim u vezi naročito je bitna karakteristika Zakona da ne sadrži nikakve apsolutne izuzetke, već nalaže organima vlasti da u svakom pojedinačnom slučaju, povodom konkretnog zahteva za pristup informacijama, utvrde da li postoji opravdani i pretežniji interes, zasnovan na Ustavu i zakonu, zbog kojeg je u demokratskom društvu neophodno uskratiti pravo javnosti da zna.

Samo po sebi se razume da je za doslednu primenu Zakona od značaja i kvalitet normi drugih zakona i propisa. Od kvaliteta tih normi u praksi može da zavisi mnogo toga. I pravno a pogotovo faktički, mogućnost i obim ostvarivanja prava na pristup informacijama je u direktnoj korelaciji sa odredbama niza drugih propisa kojima se utvrđuju krug i kvalitet informacija koje organi vlasti proizvode, oblik dokumenata u kojim su informacije sadržane, rokovi u kojim se čuvaju i sl.

4 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je u međunarodnoj kompeticiji, u nalazima autoritativne organizacije Access Info je 2012.godine ocenjen najboljom ocenom u globalnim okvirima, kao najbolji na svetu. Od tada pa i danas, više godina kasnije, on se kontinuirano svrstava u sami vrh tabele, u krug nekoliko najboljih na svetu. Vidi <http://www.rti-rating.org>

5 Članom 22 st.2 Zakona iz nadležnosti poverenika izuzeto je šest tzv."najviših organa vlasti. Iako je ovo rešenje od početka kritikovano kao nedosledno, ipak nikada nije bilo predmet izmena i dopuna zakona. Šta više bilo je predloga da se taj krug i proširi.

Glavni problemi u primeni ZSPIJZ

Kvalitetan i najkompletniji faktografski uvid u probleme u primeni Zakona omogućavaju godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, brojne publikacije koje je ova institucija objavljivala i takođe vrlo brojna obraćanja predstavnika ove institucije javnosti.⁶

I kontinuirana zainteresovanost nevladinih organizacija i medija za primenu zakona i za aktivnosti institucije Poverenika rezultirala je uz ostalo i istraživanjima koja takođe omogućavaju nezanemarljiv uvid u ova pitanja, neka od tih istraživanja to čine i na posebno ilustrativan način.⁷

Konačno, u odgovarajućoj meri uvid u probleme u vezi sa pravom na pristup informacijama od javnog značaja pružaju i stavovi relevantnih međunarodnih organizacija.

Rapoloživi prostor ne daje mogućnosti za osvrt na sve, brojne probleme na koje je petnaestogodišnja primena zakona ukazala. Zbog toga, pažnja može biti posvećena samo nekim od njih, onim najmarkantnijim, onim čija je specifična težina najveća.

Za ovu priliku to su: **a)** veoma veliki broj zahteva za pristup informacijama i žalbi povodom njih; **b)** odsustvo odgovornosti za kršenje zakona; **c)** problem prinudnog izvršenja rešenja Poverenika; **d)** nekonzistentnost i narušavanje jedinstva pravnog poretka; **e)** odnos vlasti, posebno Narodne skupštine prema instituciji Poverenika.

a) Iako veliki broj zahteva za pristup informacijama i veliki broj žalbi Povereniku predstavljaju potvrdu rasta svesti o pravu na pristup informacijama i izraz poverenja u instituciju Poverenika oni, objektivno, u praksi, predstavljaju krupan problem.

Uprkos logičnoj pretpostavci da će vremenom organi vlasti sve veći broj dokumenata objavljivati proaktivno pa će shodno tome biti manje potrebe da zainteresovana lica podnose formalne zahteve za pristup informacijama, broj zahteva za pristup informacijama kontinuirano raste. Dok je u početnoj, 2005. godini organima vlasti bilo upućeno oko dve hiljade zahteva, taj broj je poslednjih godina bio bar petnaest puta veći.

Pri tome treba imati u vidu da raspoloživi podaci ne pružaju celovitu sliku, da su u najboljem slučaju indikativni. Naime, radi se o zbiru podataka koje Povereniku dostavljaju organi vlasti u godišnjim izveštajima a veliki broj organa ne postupa po toj zakonskoj obavezi, od njih oko 3.000 obavezu izvršava 25-30%.

Takođe, uprkos očekivanju da će uspostavljanje i funkcionisanje sistema pravne zaštite i edukacija ljudi u organima vlasti o zakonskim obavezama tokom vremena za posledicu imati postepeno smanjenje broja žalbi zbog neostvarivanja prava, taj se

⁶ www.poverenik.rs

⁷ <https://www.istinomer.rs/amnezija/poverenik-u-doba-dss/>

broj ne smanjuje, naprotiv iz godine u godinu je u kontinuiranom porastu. Navedeno govori da se pravo na pristup informacijama i nakon više godina važenja Zakona teško ostvaruje bez podnošenja žalbe i angažovanja Poverenika.

- b) Jedan od hroničnih problema u primeni Zakona je odsustvo prekršajne (i svake druge) odgovornosti za njegovo kršenje. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, (upravna inspekcija u njegovom sastavu) jedini organ (pored tužilaštva) ovlašćen da prekršajnim sudovima podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupaka to već godinama ili uopšte ne radi ili radi veoma retko i selektivno. Usled toga broj nesankcionisanih slučajeva zakona je bukvalno ogroman. Osim više hiljada slučajeva ignorisanja zahteva za pristup informacijama radi se i u veoma visokom procentu nezvršavanja drugih zakonskih obaveza (objavljivanje informatora o radu, dostavljanje izveštaja Povereniku, sprovođenje obuke) kojima podleže preko 3.800 organa vlasti a velika većina ih ignoriše, nekažnjeno.

Deluje apsurdno ali je tačno da je u ukupnom broju pokrenutih prekršajnih postupaka višestruko više onih koje su, iz pozicije oštećenih, pokrenuli građani, novinari, NVO i sl. nego nadležna upravna inspekcija. A i u tim relativno retkim slučajevima, kada je dolazilo do prekršajnog, sudskog gonjenja, problem su predstavljali neujednačena shvatanja sudova o posedovanju aktivne legitimacije oštećenih za pokretanje prekršajnog postupka zbog ignorisanja njihovih zahteva, posebno onda kada nisu prethodno podnosili žalbe Povereniku.⁸

Postupci koji su vođeni vrlo često, najčešće, su zbog kratkih rokova za nastupanje zastarelosti, obustavljeni. A u onim koji su uspešno okončani kaznena politika bila je i neujednačena i neadekvatna jer su izrečene kazne po pravilu bile blizu zakonskog minimuma.

Neadekvatan odnos nadležnih prema problemu odgovornosti za kršenje zakona, sasvim je izvesno, ohrabruje odgovorne u organima vlasti da i ubuduće ne poštuju svoje zakonske obaveze, to je logična posledica činjenice da nepoštovanje zakona faktički, ne podrazumeva rizik nikakve sankcije.

- c) Tokom primene zakona kontinuirano i dugo, sve do 2015. je održavana i uvećavana efikasnost intervencija poverenika. U pretežnom broju slučajeva Poverenik i nije morao da donosi obavezujuće rešenje, jer je već na njegov zahtev za izjašnjenje povodom žalbe organ vlasti koji je prethodno uskratio, davao tražiocu informaciju. U manjem broju slučajeva Poverenik je donosio rešenja po kojima su organi vlasti u vrlo visokom procentu postupali a u onom, malom broju slučajeva kada nisu, Poverenik je primenjivao zakonom predviđene mehanizme za prinudno izvršenje izricanjem zakonom predviđenih kazni, odnosno penala.

⁸ Vrhovni kasacioni sud je 6.12.2016. godine zauzeo stav da, uskraćivanje odgovora tražiocu informacija predstavlja povredu ličnog prava i da zbog toga tražilac informacije ima svojstvo „oštećenog”, pa je na osnovu toga i ovlašćen da sam podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. I pored takvog stava najviše sudske instance neki prekršajni sudovi su nastavili da odbijaju zahteve za pokretanje postupka.

Međutim, takvo prinudno izvršenje rešenja Poverenika je već duže vreme bitno otežano a od početka primene novog Zakona o opštem upravnom postupku (1.6.2017.) praktično nesprovodivo.

Prema ranijem Zakonu o opštem upravnom postupku novčane kazne, penale radi prinude na izvršenje, Poverenik je izricao u maksimalnom iznosu od dve stotine hiljada dinara. Te kazne organi vlasti su u velikoj meri plaćali dobrovoljno i one iako nisu davale pune ipak jesu davale određene efekte i povećavale stepen izvršenja rešenja Poverenika. Međutim, od 2012. kazne koje nisu plaćene dobrovoljno, postajalo je sve teže a na kraju i nemoguće naplatiti.

Do 2012.godine, izvršenje zaključaka Poverenika kojima su izrečene novčane kazne izvršavali su sudovi. U 2012.godini Prvi osnovni sud u Beogradu (koji je i bio nadležan za najveći broj izvršenja) se oglasio nenadležnim za izvršenje. Budući da su drugi sudovi zauzimali drugačije stanovište Poverenik je inicirao da Vrhovni kasacioni sud zauzme stav po tom pitanju. Vrhovni kasacioni sud je zauzeo stav da izvršenje zaključaka Poverenika nije u sudskoj nadležnosti, odnosno da Poverenik sam treba da ih izvršava!

Pored toga, osim suda, jedan za drugim i svi drugi potencijalno nadležni organi za sprovođenje izvršenja (Poreska uprava Ministarstva finansija, Narodna banka Srbije, Prekršajni sud u Beogradu, Komora javnih izvršitelja) takođe su se oglasili nenadležnim.

Sa početkom primene novog Zakona o opštem upravnom postupku problem je dobio dodatnu dimenziju. Javljao se ne samo u vezi sa izvršenjem rešenja Poverenika o kažnjavanju, već i u vezi sa samim donošenjem rešenja odnosno utvrđivanjem kazni. Novim zakonom su novčane kazne u postupku upravnog izvršenja vrlo značajno uvećane, u rasponu od polovine mesečnih prihoda pravnog lica do deset procenata njegovih godišnjih prihoda. Suština problema, detaljno opisanog u izveštajima poverenika svodi se na stav Vlade i Ministarstva finansija "da zakonom nije definisan pojam ukupnog prihoda korisnika budžetskih sredstava", te "da su javni prihodi i primanja opšti prihod Republike, a ne prihod organa" što sasvim pojednostavljeno rečeno znači da se "ne zna" koliki je prihod nekog budžetskog korisnika pa shodno tome nije moguće ni odrediti procenat, pa ni izreći kaznu.

Posledice praktičnog nepostojanja mehanizma za prinudno izvršenje rešenja poverenika su vrlo očigledne i naravno, po pravo javnosti da zna, vrlo štetne.⁹

Sa drugim mehanizmom koji je propisan sa ciljem da dovede do izvršenja rešenja Poverenika, zakonskom obavezom Vlade da na zahtev Poverenika, neposrednom prinudom, obezbedi izvršenje njegovih rešenja, stvari stoje još mnogo gore, on od samog početka ne funkcioniše uopšte¹⁰.

9 Ukupan uspešan rezultat intervencija poverenika (sa i bez rešenja sa nalogom) od 96% spušten je za oko 10% a procenat neizvršenih rešenja povećan je na oko 30%.

10 Od 340 zahteva za obezbeđenje izvršenja neposrednom prinudom, koliko ih je od 2010. do kraja 2020. godine Poverenik podneo Vladi, Vlada to nije učinila ni u jednom slučaju.

d) Bitne pretpostavke kvalitetne primene ZSPIJZ su i jedinstvo pravnog poretka i postojanje i funkcionisanje komplementarnih zakona. U tom kontekstu poseban je značaj odredbe (čl.8) koja predviđa - "prava iz ovog zakona mogu se, izuzetno podvrći ograničenjima propisanim ovim zakonom" a i to uz uslov da je to "neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnog interesa zasnovanog na ustavu ili zakonu". S tim u skladu Poverenik je u praksi izgradio stav da ZSPIJZ ima primat u odnosu na svaki drugi zakon kojim se pravo na pristup informacijama ograničava. Ovakav stav ima uporište i u, još 2004. objavljenoj, posebnoj zajedničkoj Deklaraciji specijalnog izvestioca UN za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS za slobodu mišljenja i specijalnog izvestioca Organizacije američkih država o pristupu informacijama i tajnim podacima. Deklaracija nedvosmisleno izražava stav da u slučaju nedoslednosti primat ima zakon o slobodnom pristupu informacijama.

Nezavisno od toga što nije verovatno da će Poverenik promeniti ovakav stav svakako nije dobro da se u druge zakone unose odredbe koje izazivaju "sukob zakona" a to se, na žalost, npr. u zakonima o odbrani i o BIA, činilo.

Probleme u primeni ZSPIJZ izaziva i opšte stanje u oblastima koje su uređene drugim, komplementarnim zakonima. To su pre svega Zakon o tajnosti podataka¹¹ i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti¹².

Zakon o tajnosti podataka je sa razlogom kritikovan još od usvajanja 2009. Poverenik za informacije je kontinuirano upozoravao na sterilnost zakona, na to da se zbog nesumnjivog značaja, kako za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, tako i za opštu pravnu sigurnost i bezbednosne interese zemlje, odsustvo željenih rezultata, ne sme ignorisati, da je zakon neophodno menjati. Vlada godinama nije donosila za primenu zakona najvažnije podzakonske akte, niti utvrdila bliže kriterijume za određivanje stepena tajnosti, što za posledicu ima, ne samo s formalno pravnog stanovišta, spornu pravnu valjanost, bez malo svih "poverljivih" dokumenata.

Nadzor nad sprovođenjem zakona poveren je Ministarstvu pravde koje, ni u trenutku usvajanja zakona nije imalo, a ni danas nema praktično nikakve kadrovske resurse za obavljanje ove funkcije, pa se organizovan nadzor nad primenom zakona i ne vrši i zbog čega država nema nikakvu čak ni približno realnu predstavu o stanju u ovoj delikatnoj oblasti.

Rukovodioci organa javne vlasti bili su, po zakonu, u obavezi da u roku od dve godine preispitaju oznake stepena tajnosti nad podacima i dokumentima određene prema ranijim propisima. Rok je istekao, bez ikakvih posledica propušteno je da se to učini, a nasledjena ogromna količina dokumenata koji još nepotrebno nose formalnu oznaku poverljivosti još postoji i svakodnevno se uvećava novim 'tajnama' koje se u odsustvu neophodnih, preciznih kriterijuma kreiraju lako i u skladu s potrebama čiji je i legalitet i legitimitet najblaže rečeno sporan.¹³

11 "Sl.glasnik RS." br.104/2009

12 "Sl. glasnik RS." br. 87/2018

13 Npr.shvatanje da bi pružanje javnosti informacija o sumnjivim poslovnim kombinacijama jednog ministra plaćanim s Devičanskih ostrva ili ništa manje sumnjivim finansijskim transakcijama s "tetkom iz Kanade" drugog ministra dovelo do "teške štete po interese Republike Srbije". Ili da bi čak i otkrivanje činjenica o bukvalno skandaloznom diskretnom aranžmanu zamenika gradonačelnika i ruskog vajara u vezi s spomenikom Nemanji dovelo

Radna grupa za izmene Zakona o tajnosti podataka formirana je još u septembru 2018. a za dve i po godine nema baš nikakvih efekata njenog rada što je svakako zabrinjavajući podatak.

Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Srbija je dobila 2018. Tekst zakona je zapravo nespretna i nesretna kompilacija prevoda dva dokumenta EU - GDPR i tzv. Policijske direktive. Pri tome su, protivno logici i cilju samih tih dokumenata direktno prepisivane njihove odredbe, bez konkretizacije koje konkretne okolnosti domaćeg pravnog poretka zahtevaju. Usled toga zakon je nedorečen, nejasan i konfuzan, čak i stručnjacima ekstremno problematičan za tumačenje, što će izvesno predstavljati kontinuiran rizik po pravo na zaštitu podataka o ličnosti. Međutim sa stanovišta prava na pristup informacijama je posebno važno da je zaštita privatnosti principijelno jedan od najlegitimnijih osnova za njegovo ograničavanje, a da fluidan i nejasan zakon o zaštiti podataka o ličnosti omogućava laku zloupotrebu tog osnova. Praksa je, i s tim u vezi, već demonstrirala doslovno karikaturalne primere.¹⁴

e) Iako nije u direktnoj korelaciji, sa ZSPIJZ sa stanovišta prava javnosti da zna vrlo je interesantan i Zakon o uzbunjivačima. Poverenik, koji se u primeni zakona već na početku suočio sa problemom nepostojanja pravne zaštite tzv. duvača u pištaljku, ljudi koji u javnom interesu razotkriju neku tajnu iza koje se kriju, nezakonitost, kriminal, korupcija i u više navrata pozivao je na donošenje odgovarajućih zakonskih normi.

Prvi takav, možda palijativan pokušaj nije uspeo prilikom izmena ZSPIJZ 2009. godine, kada je uz podršku civilnog sektora artikulisan amandman koji je Zaštitnik građana podneo Narodnoj skupštini ali koji ona nije usvojila.

Kasnije, 2012. Poverenik je sproveo projekat "Zaštita uzbunjivača" podržan sredstvima V. Britanije i Holandije. Projekat je podrazumevao brojne aktivnosti velikog broja aktera na istraživanju odnosa prema uzbunjivačima, višemesečnoj kampanji na afirmaciji ideje o potrebi zaštite uzbunjivača i na izradi modela zakona o zaštiti uzbunjivača. I donatori i mnogi nezavisni faktori ocenili su projekat kao veoma uspešan, međunarodna globalna mreža Transparensy International je zatražila od poverenika da joj projekat stavi na raspolaganje što je on i učinio. Nažalost Vlada Srbije kojoj je model zakona stavljen na raspolaganje nije se odlučila da ga koristi.

Vlada je znatno kasnije pripremila predlog zakona i Narodna skupština je tek 2014. usvojila Zakon o zaštiti uzbunjivača.¹⁵ To je, makar i sa velikim zakašnjenjem¹⁶ bio važan korak u pravcu obezbeđenja neophodne pravne zaštite uzbunjivača. Nažalost,

ne baš do "teške" ali ipak do "štete po interese Republike Srbije".

14 Npr. uz pozivanje na zaštitu podataka o ličnosti uskraćuju se kopije dokumenata koji potvrđuju da li direktori javnih preduzeća ispunjavaju uslove za vršenje funkcije ili se "štiti" čak i ime državnog sekretara koji je rukovodilac radne grupe za izmene i dopune zakona.

15 Sl. glasnik RS, br. 128/2014.

16 Kraj 2007. bio je rok za ispunjenje prepruke GRECO da Srbija uredi pravni položaj tzv. duvača u pištaljku.

iako je zakon dao i niz korisnih efekata, realnost je da smo daleko od potrebnog nivoa zaštite što potvrđuju brojni primeri, neki i izuzetno drastični.¹⁷

ZSPIJZ predviđa obavezu Poverenika da podnosi godišnje izveštaje Narodnoj skupštini i pravo da, ako oceni da je to potrebno, podnosi i posebne, vanredne izveštaje. S tim u vezi zabrinjavajuće je višegodišnje propuštanje Skupštine da raspravlja o izveštajima Poverenika. Ovakva praksa, osim što predstavlja očigledno i grubo kršenje relevantnih odredbi poslovnika Skupštine¹⁸ ima za direktnu posledicu obesmišljavanje izveštaja. Jer, mada su izveštaji Poverenika po pravilu privlačili pažnju i medija i subjekata civilnog sektora, oni neizbežno ostaju bez realnih efekata ako Skupština, ne usvoji zaključke kojima se preporuke iz izveštaja instrumentalizuju.

Poverenik je svake godine u roku podnosio izveštaj ali Narodna skupština tokom četiri godine zaredom nije te izveštaje razmatrala na plenarnoj sednici. Skupština je na plenarnoj sednici 2014. godine razmatrala izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2013. godinu a onda prestala to da radi sve do 2019. Ovakva praksa, koja je u potpunom raskoraku sa značajem koji odredbe poslovnika pridaju izveštajima¹⁹, a koju su inače i redovno kritikovali i godišnji izveštaji Evropske komisije neizbežno je imala za posledicu nedostatak efektivnih informacija koje bi Skupštini po prirodi stvari morale biti neophodne. Bez tih informacija ne može se govoriti o tome da Skupština uspešno ostvaruje svoju važnu funkciju nadzora nad radom izvršne vlasti.

U kontekstu navedenog činjenica da je 2019. i 2020. Narodna skupština makar i samo formalno, bez ozbiljne rasprave, razmatrala izveštaje Poverenika, kao mogući nagoveštaj promene loše prakse, deluje ohrabrujuće.

Neprimeren odnos Skupštine prema Povereniku demonstriran je i u vezi sa izvršavanjem njene druge, najbitnije funkcije - zakonodavne. Iako je, naročito imajući u vidu nivo njihove specijalizacije za pojedine oblasti i koncentraciju znanja i iskustva jasno da Poverenik može dati ozbiljan doprinos kvalitetu zakonodavnog procesa, ta prilika je godinama propušтана. S tim u vezi bilo je upadljivo neuvažavanje preporuka i mišljenja Poverenika povodom predloga i nacрта propisa, takav odnos je u nekim situacijama delovao kao demonstrativan.²⁰

Mnogo je činjenica koje upućuju na zaključak da se uloga i značaj Poverenika (kao i nezavisnih institucija generalno), ne razume dovoljno ili čak uopšte i da ga vlast u kontinuitetu doživljava kao obavezu koju nameće proces evropskih integracija a ne kao integralnu komponentu sistema koja sistem čini efikasnijim.

17 Posebno ilustrativan primer je hapšenje i pritvaranje, uz ničim potkrepljene neformalne optužbe za špijunažu uzbunjivača Aleksandra Obradovića zbog ukazivanja na zloupotrebe i nepravilnosti u državnoj fabrici za proizvodnju oružja "Krušik".

18 Poslovnik Narodne skupštine, čl. 238, „Sl. glasnik RS, br. 20/2012

19 Član 240 Poslovnika Narodne skupštine pored ostalog predviđa da, ako državni organ ne podnese izveštaj Narodnoj skupštini u roku predviđenom zakonom, nadležni odbor o tome obavestava Narodnu skupštinu, radi preduzimanja mera u cilju utvrđivanja odgovornosti funkcionera tog državnog organa.

20 Razmatrajući Predlog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti na sednici održanoj 6. novembra 2018. godine, Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je za 50 sekundi odbio 124 amandmana koji su bili podneti u skladu sa mišljenjem Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Iako ZSPIJZ i danas predstavlja veoma solidan instrument za ostvarivanje prava javnosti da zna, odnosno za kontrolu javnosti nad radom vlasti, ipak je praktično na samom početku bilo jasno, a kroz petnaest godina primene postajalo sve očiglednije da postoji potreba da se on menja, dopuni, unapredi.

Nažalost, podjednako je očigledna i vrlo zabrinjavajuća nespremnost vlasti da na tu potrebu odgovori na adekvatan način.

S tim u vezi postoji jedan gotovo bizaran podatak - u skupštinskoj proceduri se već četrnaest godina nalazi predlog izmena i dopuna ZOSPI koji je pripremila grupa nevladinih organizacija, a svojim potpisima podržalo 35.870 građana.²¹

ZSPIJZ je ipak tri puta menjan i dopunjavan, bez značajnijih efekata. Prvi put 2007. godine, u delu koji se odnosi na način izbora i ovlašćenja Poverenika, zatim 2009. godine dopunama procesnih i kaznenih odredaba i treći put 2010. godine u delu koji uređuje nadležnost za prinudno izvršenje rešenja Poverenika.

Poverenik je kontinuirano ukazivao na potrebu ozbiljnijeg menjanja zakona. I Vlada je 2012. utvrdila formalan predlog zakona i uputila ga u Skupštinu radi usvajanja ali je postupak prekinut raspisivanjem i održavanjem izbora za Narodnu skupštinu, nakon kojih je nova Vlada povukla predlog iz procedure.

Tek krajem 2017. je još jednom započeo rad na izmenama i dopunama zakona ali ni taj postupak nije završen. Eventualne izmene ZSPIJZ su I tokom 2018. i 2019. godini bile predmet javne rasprave. Te, tada predlagane promene uključivale su određena poboljšanja poput proširenja primene Zakona na nove subjekte sa javnim ovlašćenjima i unapređenja proaktivnog objavljivanja informacija. Ipak, objektivno, u apsolutno pretežnoj meri, ono što je predlagano bilo je pokušaj da se dometi zakona ograniče, a dostignuti nivo prava javnosti značajno snizi.

U prilog takvoj, vrlo negativnoj oceni najviše je govorio predlog da se iz domašaja zakona izuzmu subjekti koji su u dosadašnjoj primeni zakona s razlogom privlačili najveću pažnju. Državna preduzeća, ukoliko bi bila organizovana kao društva kapitala, ne bi bila obuhvaćena pojmom "organa vlasti". Takvo rešenje po kome bi privredna društva sa većinskim ili čak potpunim učešćem državnog kapitala bila isključena iz definicije organa javne vlasti, samim tim i oslobođena od zakonskih obaveza prema javnosti, u potpunoj je suprotnosti sa rešenjima a u uporednom pravu, bitno bi smanjilo dosadašnji nivo prava na pristup informacijama u Srbiji a proširilo mogućnosti zloupotreba i prikrivanja nezakonitosti u radu ovih privrednih društava. Takvo rešenje bi definitivno bilo u direktnoj suprotnosti sa načelima otvorenosti i transparentnosti.

Pored navedenog predlagano je, što je takođe bez presedana, da se svakom organu vlasti da pravo da tužbom Upravnom sudu pobija odluke poverenika za informacije.

²¹ Ovaj predlog zakona podnet je Narodnoj skupštini 22. novembra 2007, ali nije nikada uvršten u dnevni red. Neki predlozi sadržani u njemu našli su mesto u kasnijim izmenama zakona koje je predložila Vlada ali neki su još aktuelni.

Ovakvo rešenje bilo bi apsurdno sa pravnog stanovišta (tužba prvostepenog organa protiv rešenja drugostepenog organa je pravno teorijski nonsens) a faktički bi za konkretnu posledicu imalo da se i inače spora procedura ostvarivanja prava prolongira na više meseci, čak godina, što bi praktično potpuno obesmisllilo aktivnosti i nastojanja istraživačkog novinarstva.

U nastojanju da se za predložene izmene dobije podrška iz inostranstva, Vlada je povlačila i neke doslovno neshvatljive poteze. Tako je Ministarstvo pravde, iako potpuno nenadležno, proizvelo nekakvu "analizu primene zakona". Ta "analiza", koju je Ministarstvo uradilo krijući i od javnosti i od Poverenika (iako je u samom tekstu navelo da je Poverenik bio partner u izradi) i od Upravnog suda, dakle bez znanja i konsultovanja organa sa centralnom ulogom u primeni zakona, bila je prepuna očiglednih grubih i faktičkih i pravnih neistina. Poverenik je ocenjujući i način izrade i sadržinu analize kao skandalozne javno reagovao otvorenim pismima predsednici Vlade i ministarki pravde²² na koja one nisu odgovorile.

Kritike predloženih izmena i iz inostranstva bile vrlo oštre²³ pa se, najverovatnije zbog toga, u potpunosti odustalo od izmena zakona. U svakom slučaju dobro je što je usled novih parlamentarnih izbora 2020. godine ovako vođen proces izmena zakona prekinut.

I nakon konstituisanja aktuelne Vlade RS nadležno ministarstvo je formiralo radnu grupu za pripremu teksta Nacrta ZSPIJZ. Ta aktivnost nije započela najsretnije budući da su u radnu grupu ušli isključivo predstavnici vlasti, ni jedan predstavnik specijalizovanih NVO, akademske zajednice, civilnog društva uopšte.

Takva koncepcija sastava radne grupe je bila dvostruko loša. Na apstraktnijem nivou, to je potvrda apsurdnog, gotovo antagonističkog odnosa vlasti prema civilnom društvu. A na sasvim konkretnom, praktičnom nivou, ona proces izrade zakona lišava kvalitetnog doprinosa koji bi mu ljudi koje pominjete mogli dati a koji je veoma značajan budući da su, kad se radi o materija prava pristupa informacijama od javnog značaja, kadrovski potencijali civilnog društva apsolutno superiorni u odnosu na one kojim raspolaže državna administracija.

Ovo je s razlogom izazvalo javna reagovanja i veoma je dobro što su nakon toga u radnu grupu ipak uključeni i neki predstavnici civilnog sektora. Ali i nakon toga rezultati rada radne grupe nisu dovoljno transparentni i dobrim delom ostaju u sferi pretpostavki.

U sferi verovatnih a dobrih pretpostavki je npr. mogućnost da Poverenik dobije nova ovlašćenja u vezi sa izricanjem sankcija za neka kršenja zakona, pokretanjem prekršajnih postupaka ili vršenjem nadzora. Koliko god da bi to opteretilo hronično nedovoljne resurse ove institucije ipak je izvesno da bi posao bio obavljan sa daleko više volje i doslednosti nego do sada.

Druge pretpostavke, takođe verovatne ali lošije tiču se mogućih intervencija u vezi sa problemom prinudnog izvršenja rešenja poverenika. Ono što se do sad o tome čulo upućuje na zaključak da problem neće biti rešen jer se, u najboljem slučaju, razmišlja

²² www.poverenik.rs, Saopštenja, 13.3.2018.

²³ O najsposornijim rešenjima iz Nacrta zakona izjasnili su se najdirektnije, vrlo oštro, tokom pripreme Nacrta, a zatim i u ponovljenom mišljenju iz novembra 2018. eksperti organizacije SIGMA.

o rešenju kakvo je, pre izmena ZSPIJ iz 2010. bilo prisutno u zakonu ali je napušteno kao nedovoljno efikasno.

I konačno, veoma loše pretpostavke, nadajmo se najmanje verovatne, tiču se intervencija u odredbama koje se odnose na tajnu kao osnov ograničenja prava na pristup informacijama. Reč je o ideji da se iz teksta zakona izbrišu reči koje predviđaju da je po tom osnovu moguće uskratiti ostvarivanje prava samo ako bi zbog odavanja "mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji." Ovo rešenje, tumačeno na određen način moglo bi značiti da se "na mala vrata" u zakon uvodi apsolutni razlog, sam po sebi, bez vaganja interesa, dovoljan osnov za uskraćivanje prava što bi sasvim sigurno imalo veoma negativne posledice.

I naravno, u kontekstu perspektiva, imajući u vidu očigledno spor tempo kojim se radi, uobičajenu letnju pauzu u aktivnostima skupštine i nove izbore najavljene kroz najviše godinu dana, ne treba isključiti ni mogućnost da ni ova poslednja aktivnost na izmenama i dopunama ZSPIJZ ostane bez efekata i da će se istim poslom, nakon izbora, baviti još jedna, nova radna grupa.



bezbednost.org