



PRIMENA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

maj – septembar 2019.

Sadržaj

| | |
|--------------------------------------|---|
| 1. Predmet i cilj istraživanja | 2 |
| 2. Metodologija | 3 |
| 3. Rezultati istraživanja | 5 |
| 4. Zaključci | 7 |

1. Predmet i cilj istraživanja

Odnos izvršnih vlasti sa nezavisnim institucijama se najbolje može ilustrovati izrazito negativnim izjavama i kampanjama blaćenja putem tabloida koji su kontrolisani i finansirani od strane države. Nezavisne institucije se često izjednačavanju sa osobama koje su na njihovom čelu i na njih se gleda kao na političke konkurente, budući da oni predstavljaju izbor prethodne vladajuće većine. Uporedno sa medijskim pritiscima, traju i pokušaji da se te institucije stave po kontrolu izborom na njihovo čelo ljudi bliskih sadašnjim vlastima. Opasnost od preuzimanja kontrole nije zaobišla ni Poverenika za slobodan pristup na čiji izbor se čekalo duže od 7 meseci. Pokušaji da se institucija marginalizuje, za vreme mandata prethodnog Poverenika, bili su vidljivi i prilikom izbora člana odbora Agencije za borbu protiv korupcije, kada je Zaštitnik građana umesto postizanja dogovora sa Poverenikom, mimo Zakona, predložio svog kandidata koji je izabran. Ovo govori ne samo o jasnoj nameri preuzimanja kontrole nad nezavisnim institucijama, već i njihovoj instrumentalizaciji protiv drugih nezavisnih institucija.

Upravo u tome leži značaj istraživanja čiji cilj je bio poređenje perioda pre i posle stupanja na dužnost novog Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, odnosno dobijanje odgovora na pitanje da li je došlo do pozitivnih ili negativnih pomaka u situaciji u kojoj učestalo ćutanje uprave pretilo da obesmisli korišćenje ovog prava u praksi. Problem ćutanja uprave predstavlja od najvećih izazova u pristupu informacijama od javnog značaja. O ozbiljnosti problema govore i godišnji izveštaji Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti prema kojima je ćutanje uprave u porastu, te je u 2018. godini činila 35.8% udela u ukupnom broju žalbi upućenih instituciji¹. Pored uticaja koji ova pojava ima na otežavanje ostvarenje prava

¹ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2018. godinu, Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i

građana i udruženja, ćutanje uprave nepotrebno opterećuje resurse Poverenika i utiče na ukupnu brzinu rešavanja predmeta koja je u ovom trenutku znatno duža od zakonski propisanih 30 dana.

Ćutanje uprave ima višestruke uzroke među kojima su i mali iznosi postojećih novčanih kazni (5.000 do 50.000 dinara²) koji ne deluju stimulatивно po odgovorna lica u organima javne uprave, u odnosu na moguću krivičnu odgovornost zbog štetu koju nanose organu kojim rukovode, odnosno protivpravne imovinske koristi koju stiču kroz nenamensko i koruptivno trošenje javnog novca. Pored toga i relativno kratki rokovi zastarelosti vođenja prekršajnog postupka (2 godine od izvršenja prekršaja) smanjuju mogućnost kažnjavanja i ovako niskim novčanim kaznama. Prema mišljenju prethodnog Poverenika Rodoljuba Šabića povećanje novčanih kazni međutim nije samo po sebi dovoljno da se stane na put ovoj pojavi, budući da praktično samo dolazi do prelivanja novca iz budžeta u budžet. Poseban problem u radu institucije predstavlja i nepostupanje Vlade prema brojnim rešenjima Poverenika za čije izvršenje je zadužena, što šalje poruku i drugim obveznicima Zakona da je ovakvo ponašanje dopušteno i nekažnjivo.

2. Metodologija

Istraživanje postupanja organa javne vlasti i službe Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je sprovedena s obzirom na usvojenu metodologiju u pogledu izbora pitanja i izbora obveznika Zakona. Izbor pitanja je načinjen s obzirom na spisak neizvršenih rešenja Poverenika iz 2018. i 2017. godine, kao i s obzirom na aktuelne teme poput opstrukcije javnih rasprava za usvajanje zakona. Izbor je pao na pitanja koja su u kontekstu jednog društva zarobljenog u korupciji osetljiva jer bi odgovori

zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2019. godina, dostupno na:

<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/latGI2018.pdf>

² Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čl. 46 st.1 tačka 8

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
maj 2019 – septembar 2019.

na njih mogli ukazati na umešanost javnih funkcionera u izvršenje krivičnih dela ili na nepostupanje pravosudnih organa u već pokrenutim postupcima za koruptivna krivična dela.

Po pravilu ova pitanja, koja postavljaju organizacije istraživačkih novinara, ostaju bez odgovora, a Vlada ne izvršava rešenja Poverenika po njihovim žalbama. Reč je o pitanjima koja su mahom vezana za javne nabavke, imovinu funkcionera i finansiranje medija. Pitanja smo slali Vladi, ministarstvima, sudovima, tužilaštvima, javnim preduzećima, regulatornim telima i dr. U slučaju rešenja o odbijanju ili ćutanja uprave smo ulagali žalbe Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, te smo pratili postupanje pred ovom institucijom.

Institucije kojima su upućeni Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja

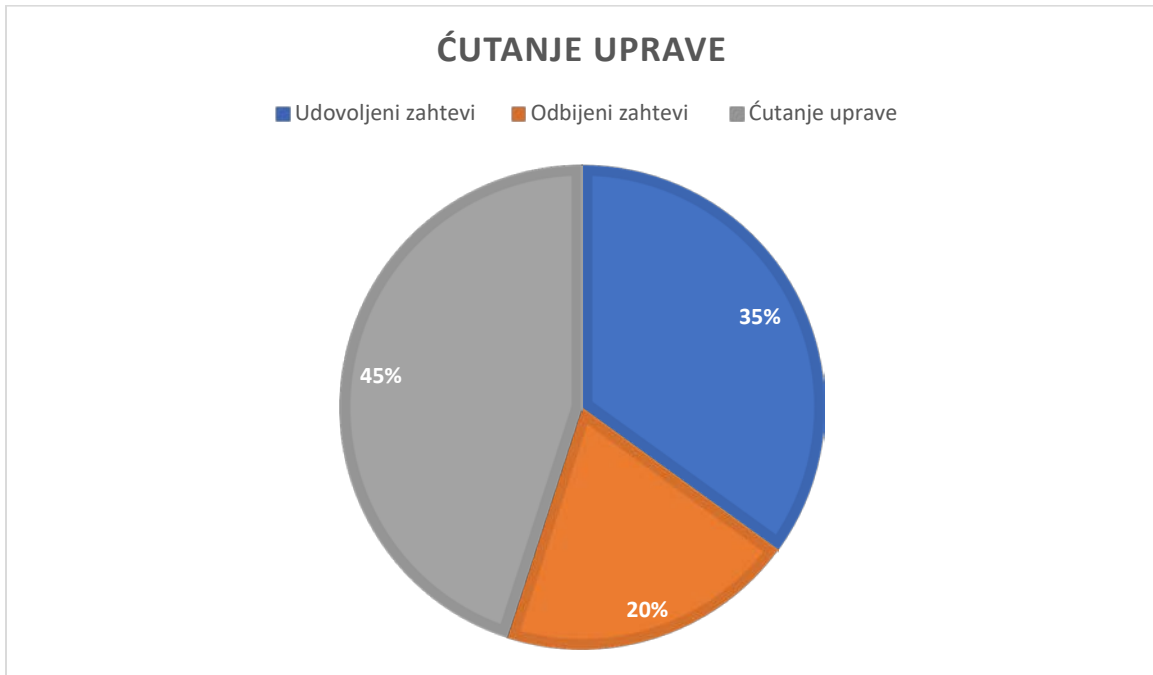
| | |
|------------------------------------|--|
| Vlada i ministarstva | <ul style="list-style-type: none">➤ Generalni Sekretarijat Vlade Republike Srbije➤ Ministarstvo privrede➤ Ministarstvo unutrašnjih poslova➤ Ministarstvo odbrane➤ Ministarstvo finansija - Poreska uprava➤ Republički geodetski zavod➤ Ministarstvo pravde➤ Republički sekretarijat za zakonodavstvo➤ Ministarstvo finansija - Uprava carina➤ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja➤ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave➤ Kancelarija za ljudska i manjinska prava➤ Ministarstvo zdravlja |
| Sudovi i tužilaštva | <ul style="list-style-type: none">➤ Više javno tužilaštvo u Beogradu➤ Prvo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu➤ Viši sud u Beogradu |
| Javna komunalna preduzeća | <ul style="list-style-type: none">➤ Javno preduzeće Elektroprivreda Srbije➤ Javno preduzeće "Pošta Srbije" |
| Agencije i regulatorna tela | <ul style="list-style-type: none">➤ Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza Republike Srbije |

| | |
|--------------------------|---|
| | ➤ Regulatorno telo za elektronske medije |
| | ➤ Narodna banka Srbije |
| Narodna skupština | ➤ Narodna Skupština Republike Srbije, Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova |

3. Rezultati istraživanja

U skladu sa očekivanjima u najvećem broju slučajeva nismo dobili tražene odgovore, te smo bili prinuđeni da ulažemo žalbe zbog ćutanja uprave. U manjem broju odgovora dobili smo rešenje o odbijanju kojima se organ javne vlasti pozivao na tajnosti podataka. Takođe u određenom broju slučajeva su naši zahtevi uslišeni, a tražena informacija dostavljena. Ovo se može objasniti time da je tražena informacija u međuvremenu izgubila na vrednosti ili je pak do neodgovaranja došlo zbog negativnog odnosa institucije prema tražiocima informacija, odnosno organizacijama istraživačkih novinara.

Kao što je već navedeno u prethodnom delu, cilj istraživanja nije bilo moguće ispuniti u potpunosti s obzirom na kašnjenje u izboru Poverenika od 7 meseci, što je praktično onemogućilo poređenje perioda pre i posle stupanja na dužnost novog Poverenika. Dodatno, uprkos želji da istraživanjem obuhvatimo i postupanje Poverenika to nije bilo moguće budući da smo tri meseca nakon slanja žalbi dobili samo dopis kojim se potvrđuje prijem naših podnesaka. Imajući u vidu da se radi o informacijama koje mahom traže novinari i koje protekom vremena gube na vrednosti neophodno je uložiti dodatne napore da se dužina trajanja postupka pred Poverenikom svede na razumnu meru.



Segment istraživanja je bio posvećen i pitanju održavanja javnih rasprava koje je problematično u pogledu organizacije, kvaliteta, trajanja i načina postupanja vlasti sa komentarima civilnog društva. Naime, informacije o održanim javnim raspravama nisu dostupne na sajtu Vlade, na sajtovima ministarstava koja su ovlašćeni predlagači zakona te informacije nisu uvek dostupne, a ideja korišćenja e-uprave kao platforme za javne rasprave nije zaživela u praksi. Vlada nažalost nije odgovorila na pitanje o broju javnih rasprava održanih u toku 2018. godine, niti je dostavila spisak istih. YUCOM je često istupao u javnosti povodom izmena Krivičnog zakonika kojim je uvedena kazna doživotnog zatvora bez mogućnosti uslovnog otpusta, te smo uputili zahtev Ministarstvu pravde tražeći informacije u vezi sa radom radne grupe koji je prethodio usvajanju izmena. Odgovor je bio iznenađujući u pogledu obima i kvaliteta. Naime koverta je sadržala nekoliko stotina stranica analiza, publikacija i inicijativa civilnog društva, ali nije sadržala niti jedan dokument o formiranju radne grupe, njenim članovima i rezultatima njenog rada. Sa druge strane odgovor Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u vezi sa izmenama Zakona o Zaštitniku građana je bio kvalitetan, te nam je ova institucija izašla u susret organizovanjem sastanka na kojem smo dobili i dodatne informacije o ovom pitanju.

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
maj 2019 – septembar 2019.

Statistički pregled rezultata istraživanja

| Postupanje organa javne vlasti | |
|--|----|
| Poslati zahtevi | 22 |
| Primljeni odgovori (u roku) | 13 |
| Primljeni odgovori (nakon roka) | 2 |
| Udovoljeni zahtevi | 7 |
| Tražen dodatni rok (40 dana) | 1 |
| Odbijeni zahtevi | 4 |
| Ćutanje uprave | 9 |
| Zahtev prosleđen Povereniku/ upućivanje na drugu instituciju | 2 |
| Postupanje Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti | |
| Poslate žalbe | 13 |
| Primljene potvrde prijema podneska | 13 |
| Povučene žalbe (zbog naknadnog prijema odgovora) | 2 |
| Doneta odluka po žalbi (u roku) | 0 |
| Doneta odluka po žalbi (nakon roka) | 0 |

4. Zaključci

Sprovedeno istraživanje, iz gore navedenih razloga, nije bilo u mogućnosti da utvrdi postojanje eventualne razlike u postupanju organa javne vlasti ili službe Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podatka o ličnosti, pre i posle izbora novog Poverenika na tu funkciju. Međutim, istraživanje je potvrdilo postojanje negativne tendencije u postupanju organa javne uprave u prikrivanju informacija od javnog značaja, koje bi mahom trebalo da budu proaktivno dostupne na sajtovima ili u informatorima o radu obveznika Zakona.

Nepostupanje Vlade po rešenjima Poverenika, kao vid prećutne podrške, je u suprotnosti sa obavezama koje je Vlada preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23, čiji važan

deo se odnosi na borbu protiv korupcije. Obezbeđivanje adekvatne transparentnosti organa javne uprave i omogućavanje građanske kontrole je preduslov uspešne borbe protiv korupcije. Međutim, u meri u kojoj govori o eventualnoj nameri obveznika Zakona da prikriju svoje koruptive radnje, ćutanje uprave može govoriti i o nedostatku kapaciteta osoba zaduženih za pristup informacijama od javnog značaja, odnosno nedostatku efektivnog mehanizma odgovornosti za nepostupanje, pored nedostatka kontrole kvaliteta upućenih odgovora.

U prilog ovome govori i veliki udeo žalbi zbog ćutanja uprave u ukupnom broju žalbi upućenih Povereniku, te da je malo verovatno da su sve tražene informacije vezane za tzv. „osetljiva pitanja“ koja su bila predmet ovog istraživanja. U skladu sa tim organi javne uprave bi morali uložiti dodatne napore da povećaju transparentnost svog rada, da obezbede adekvatne ljudske i materijalne resurse za primenu Zakona, te da informacije učine javno dostupnim na svojim sajtovima, informatorima o radu i u vidu otvorenih podataka. Velika prepreka napretku i većoj transparentnosti i dalje ostaje postupanje organa javne vlasti u tzv. „osetljivim pitanjima“ jer iako ova pitanja verovatno predstavljaju tek manji deo upućenih zahteva, prikrivanje traženih informacija je najlakše sprovesti u uslovima netransparentnost i održavanja statusa quo.