

Šta je novo u novom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja?





CRTA:

Autorka:

Milica Tošić

Recenzentkinja:

Ana Toskić Cvetinović

Dizajn i prelom:

Kliker Dizajn

Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:

Ana Toskić Cvetinović

Beograd, Mart 2022.

Ovaj vodič predstavlja 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 Srbija da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj vodiča je isključiva odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.



Sadržaj

Uvod.....	5
Ko su novi obveznici Zakona?.....	5
Kako se ostvaruje pravo na pristup informacijama?	6
Kako i u kom roku organ vlasti postupava po zahtevu?.....	7
Kada organ vlasti može tražiocu uskratiti pristup informacijama od javnog značaja?	8
Kada i u kom roku tražilac informacije ima pravo na žalbu?.....	9
Na odluke kojih organa javne vlasti se ne može izjaviti žalba?.....	9
Kako Poverenik postupava nakon prijema žalbe?.....	10
Kako Poverenik obezbeđuje izvršenje svojih odluka?.....	11
Šta ako organ vlasti i dalje ne dostavlja tražene informacije?.....	11
Da li Zakon predviđa kaznene odredbe za rukovodioce, ovlašćena lica i zaposlene u organima vlasti?	12
Zaključak.....	12

Uvod

Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu – Zakon) stupile su na snagu 16.11.2021. godine, i primenjuju se od 17.02.2022. godine. Radi se o propisu koji novinari, istraživači, aktivisti i civilni sektor svakodnevno koriste kako bi došli do informacija o radu državnih organa i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (ministarstava, jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća, opština, škola, komora, itd), i na taj način ukazivali na loše (ponekad koruptivne) prakse, i uopšte vršili kontrolu nad njihovim radom.

Nakon 16 godina primene Zakona, javila se potreba za njegovim izmenama, pre svega zbog problema sa izvršenjem odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), sve češćim ignorisanjem zahteva tražilaca informacija od strane organa vlasti (u čemu su prednjačila pojedina državna preduzeća), neefikasnim nadzorom nad primenom Zakona, zloupotrebama ovog prava, itd.

Neki od navedenih problema adresirani su novim Zakonom, uz konstataciju da je u momentu objavljivanja ove publikacije prerano iznositi sudove o kvalitetu tih novih rešenja, u publikaciji predstavljamo novine koje donosi novi Zakon, a koje će imati najviše uticaja na rad organizacija civilnog društva, medija, aktivista i drugih društvenih aktera koji žele da pribave informacije u vezi sa radom javnih institucija kako bi pratili i kontrolisali njihov rad. U tom smislu, ova publikacija ne predstavlja celoviti vodič kroz novi Zakon i treba je koristiti uporedo sa srodnim ranije izrađenim materijalima i publikacijama, kao alat za bolje razumevanje novih odredbi Zakona i načina njihove primene.

Ko su novi obveznici Zakona?

Novim Zakonom proširena je lista organa vlasti, odnosno obveznika Zakona. Prethodne odredbe su pod organom javne vlasti smatrale državne organe, organe autonomne pokrajine, organe lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koja osniva ili finansira u celini ili u pretežnom delu državni organ.

Član 3 novog Zakona daje nam nešto dužu listu organa koji su dužni da nam odgovore na zahtev za slobodan pristupu informacijama od javnog značaja:

1. Organ Republike Srbije
2. Organ autonomne pokrajine
3. Organ jedinice lokalne samouprave,
4. Javno preduzeće, ustanova, organizacija ili drugo pravno lice koje je osnovano propisom ili odlukom državnih organa,

5. Privredno društvo čiji je osnivač ili član Republika Srbija ili državni organ, sa više od pola udela, odnosno više od pola članova organa upravljanja,
6. Privredno društvo čiji je osnivač ili član jedan ili više organa vlasti (nabrojanih u tačkama od 1. do 5.) sa više od pola akcija ili udela,
7. Pravno lice čiji je osnivač privredno društvo iz tačaka 5. i 6.
8. Pravno lice ili preduzetnik koji obavlja delatnosti od opšteg interesa, za informacije koje su u vezi tih delatnosti,
9. Pravno ili fizičko lice koje ima javna ovlašćenja, za informacije u vezi s tim ovlašćenjima,
10. Pravno lice koje je u godini na koju se odnose tražene informacije ostvarilo više od pola prihoda od jednog ili više organa javne vlasti iz stavova od 1. do 7, u odnosu na informacije koje su u vezi sa aktivnostima finansiranim im prihodima, izuzev crkava i verskih zajednica.

Proširenje liste obveznika Zakona predstavlja jednu od pozitivnih izmena, jer sada možemo dobiti informacije od organa od kojih ranije nismo mogli (javni beležnici, javni izvršitelji...).

Kako se ostvaruje pravo na pristup informacijama?

Pravo na pristup ostvaruje se podnošenjem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja organu vlasti. Novi Zakon nije uneo izmene u ovu proceduru.

Zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja mora sadržati:

- » Naziv organa vlasti
- » Ime, prezime, odnosno naziv tražioca
- » Adresu tražioca
- » Što precizniji opis informacije koja se traži

Zahtev može sadržati i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje informacije.

Tražilac informacije nije u obavezi da u zahtevu navede razlog traženja informacije (član 15).

Ukoliko zahtev ne sadrži neki od ovih bitnih elemenata, organ vlasti će najkasnije u roku od 8 dana poučiti tražioca kako da dopuni zahtev. Ukoliko tražilac ne uredi zahtev u roku koji određuje organ vlasti (ne kraći od 8 dana i ne duži od 15 dana), organ vlasti će rešenjem odbaciti zahtev kao neuredan.

Kako i u kom roku organ vlasti postupa po zahtevu?

Novi Zakon donosi dve izmene u ovom delu – postupanje u situaciji kada se zahtev odnosi na informacije koje su sadržane u velikom broju dokumenata i brisanje člana 13, koji se odnosi na zloupotrebu prava na pristup od strane tražioca informacije. U ostale odredbe nisu unošene izmene.

Organ vlasti je dužan da najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva obavesti tražioca o tome da li poseduje tražene informacije, kao i da mu omogući uvid ili kopiju dokumenta u kom je informacija sadržana.

Ako se zahtev odnosi na informacije za koje se može pretpostaviti da su od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva ili životne sredine, organ je dužan da postupi najkasnije u roku od 48 sati od trenutka prijema zahteva.

Ako organ vlasti iz opravdanih razloga nije u mogućnosti da postupi po zahtevu u roku od 15 dana, on može u roku od 7 dana od dana prijema zahteva obavestiti tražioca da određuje novi rok za postupanje, ali ne duži od 40 dana.

Izmene zakona predviđaju novo rešenje u situacijama kada se zahtev odnosi na informacije koje su sadržane u velikom broju dokumenata, usled čega bi postupanje organa vlasti bilo otežano. U tom slučaju, organ vlasti može u roku od 7 dana od dana prijema zahteva ponuditi tražiocu da zahtev precizira ili da izvrši uvid u dokumente pre nego što odredi koje su mu kopije neophodne.

Ako organ vlasti odbije da u celini ili delimično obavesti tražioca o posedovanju informacije, da mu stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, da mu izda, odnosno uputi kopiju tog dokumenta, dužan je da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, donese rešenje o odbijanju zahteva i da to rešenje pismeno obrazloži, kao i da u rešenju uputi tražioca na pravna sredstva koja su mu na raspolaganju (član 16).

Ukoliko tražene informacije predstavljaju tajne podatke, organ vlasti će dostaviti zahtev organu koji je odredio tajnost podataka. Ukoliko je tajnost odredio organ kom je podnosilac prvobitno dostavio zahtev, a organ utvrdi da su razlozi zbog kojih je tajnost određena prestali, doneće odluku o prestanku tajnosti i tražiocu informacija će podatke učiniti dostupnim. Međutim, ako razlozi i dalje postoje, organ će odbiti da dostavi tražene informacije, i u obrazloženju odluke će navesti

razloge za određivanje tajnosti, kao i razloge zbog kojih informacije i dalje treba da se čuvaju kao tajna (član 16).

Ukoliko organ kom je upućen zahtev ne poseduje tražene informacije, on će dalje proslediti zahtev Povereniku (član 19).

Izmene Zakona donose još jednu bitnu novinu – brisanje člana koji dozvoljava organu vlasti da odbije pravo na pristup informacijama pozivajući se na zloupotrebu ovog prava od strane tražioca. Zakonodavac ovakvu odluku obrazlaže činjenicom da je pozivanje na zloupotrebu prava često neadekvatno korišćeno od strane organa vlasti, kao i da je ovaj institut podložan subjektivnoj proceni.

Kada organ vlasti može tražiocu uskratiti pristup informacijama od javnog značaja?

Odredbe prethodnog Zakona propisivale su da organ vlasti može tražiocu uskratiti pristup informacijama ako bi se time ugrozio, odnosno povredio život, zdravlje i sigurnost nekog lica, pravosuđe, odbrana zemlje, nacionalna i javna bezbednost, ekonomska dobrobit zemlje ili ako bi se time odala informacija za koju je određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna.

Novi Zakon je zadržao ovu listu osnova, ali ju je i proširio. Naime, pored svega navedenog, organ vlasti sada može odbiti da tražiocu dostavi informacije ukoliko bi time došlo do ugrožavanja, odnosno povrede:

- » intelektualne ili industrijske svojine,
- » umetničkih, kulturnih ili prirodnih dobara,
- » životne sredine,
- » retkih biljnih i životinjskih vrsta.

Kada i u kom roku tražilac informacije ima pravo na žalbu?

Tražilac informacije može izjaviti žalbu Povereniku u sledećim situacijama:

1. Ukoliko organ vlasti nije odgovorio na zahtev (ćutanje uprave)
2. Ukoliko je organ vlasti odbio da dostavi tražene informacije;
3. Ukoliko organ vlasti nije dostavio sve tražene informacije;
4. Ukoliko organ vlasti uslovi izdavanje kopije dokumenta uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije;
5. Ukoliko organ vlasti ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju na način predviđen Zakonom;
6. Ukoliko organ vlasti na drugi način onemogućava ili otežava tražiocu da pristupi traženoj informaciji od javnog značaja (ćlan 22).

U slučaju ćutanja uprave, žalba može biti izjavljena bilo kada nakon isteka roka od 15 dana od dana podnošenja zahteva.

U situacijama nabrojanim u stavkama od 2. do 6., žalba se može izjaviti u roku od 15 dana od dana prijema odluke kojom je organ vlasti odbio da dostavi informacije, ili je delimićno odgovorio na zahtev.

Na odluke kojih organa javne vlasti se ne može izjaviti žalba?

Prema odredbama prethodnog Zakona, tražilac informacija mogao je izjaviti žalbu na odluke svih organa javne vlasti, osim na rešenja:

1. Narodne skupštine,
2. Predsednika Republike,
3. Vlade Republike Srbije,
4. Vrhovnog kasacionog suda,
5. Ustavnog suda,
6. Republićkog javnog tužioca.

Novi Zakon zadržava ovu listu organa, a njoj dodaje i Narodnu banku Srbije. Ova novina tražioce informacija stavlja u nepovoljniji položaj nego ranije. Rad Narodne banke Srbije biće manje transparentan, a tražiocima će pristup informacijama biti dodatno otežan. Ranije su tražioci informacija nakon odbijanja zahteva od strane Narodne banke Srbije mogli da podnesu žalbu Povereniku, a sada svoje pravo ostvaruju kroz upravni spor, koji je po pravilu duži i komplikovaniji.

Protiv rešenja ovih organa tražilac informacije može pokrenuti spor pred Upravnim sudom, podnošenjem tužbe u roku od 30 dana od dana prijema rešenja (član 22).

Kako Poverenik postupa nakon prijema žalbe?

Poverenik će odbaciti žalbu ukoliko je nedopuštena, neblagovremena ili izjavljena od strane neovlašćenog lica.

U situacijama kada organ vlasti nije postupio po zahtevu tražioca informacije (tzv. ćutanje uprave), Poverenik u roku od 60 dana od dana prijema žalbe donosi rešenje. Ukoliko utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik donosi rešenje kojim nalaže organu vlasti da u određenom roku postupi po zahtevu i izdaje prekršajni nalog kojim kažnjava ovlašćeno lice, odnosno rukovodioca organa vlasti novčanom kaznom u iznosu od 30.000 dinara. Ranijim Zakonom Poverenik nije bio ovlašćen da izda prekršajni nalog.

U situacijama kada je organ vlasti odbio da dostavi informacije, Poverenik donosi rešenje u roku od 60 dana od dana prijema žalbe, dok je prethodni Zakon predviđao rok od 30 dana za donošenje rešenja.

Ukoliko utvrdi da je žalba osnovana, Poverenik će rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogući slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U slučaju kada je žalba podneta zbog nepostupanja organa po zahtevu (ćutanje uprave), Poverenik će rešenjem naložiti organu vlasti da u određenom roku postupi po zahtevu i izdati prekršajni nalog protiv organa vlasti (član 24).

Kako Poverenik obezbeđuje izvršenje svojih odluka?

Rešenja Poverenika su obavezna i izvršna. Za razliku od rešenja predviđenog prethodnim Zakonom, novi Zakon ne dozvoljava izjavljivanje žalbe na rešenje Poverenika.

Upravno izvršenje obezbeđuje Poverenik. Ukoliko mu je potrebna pomoć, on može podneti zahtev Vladi da mu pomogne u izvršenju primenom mera iz svoje nadležnosti (član 28).

Poverenik će prinuditi organ vlasti da ispuni obaveze izricanjem novčanih kazni. Novčana kazna može biti u rasponu od 20.000,00 RSD do 100.000,00 RSD. Ovaj raspon je povećan u odnosu na prethodni Zakon.

Prema novom Zakonu, novčana kazna može biti izrečena neograničen broj puta što takođe predstavlja novinu u odnosu na prethodni Zakon.

Izrečene novčane kazne predstavljaju prihod Republike Srbije (član 28a).

Šta ako organ vlasti i dalje ne dostavlja tražene informacije?

Za razliku od rešenja prethodnog Zakona gde tražilac informacije nije bio uslovljen završetkom postupka pred Poverenikom kako bi pokrenuo prekršajni postupak, po novom Zakonu tražilac informacije nije ovlašćen da protiv organa vlasti pokrene prekršajni postupak dok traje postupak po žalbi pred Poverenikom.

Tražilac informacije je dužan da se prethodno obrati Povereniku sa zahtevom da Poverenik podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Ukoliko Poverenik u roku od 8 dana ne odgovori tražiocu informacija, odnosno obavesti ga da nema osnova za pokretanje prekršajnog postupka, tražilac informacije može sam podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (član 28b).

Da li Zakon predviđa kaznene odredbe za rukovodioce, ovlašćena lica i zaposlene u organima vlasti?

Izmenama Zakona povećane su novčane kazne za prekršaje, pa je, umesto ranijeg raspona od 5.000 do 50.000 RSD, sada propisan raspon kazne od 20.000,00 RSD do 100.000,00 RSD (član 46).

Novčanom kaznom u navedenom rasponu se za prekršaj može sankcionisati:

- » rukovodilac organa vlasti ukoliko, na primer, odbije da primi zahtev tražioca, ne izvrši rešenje Poverenika, ili propusti da izradi i ažurira informator o radu (čl. 46, st. 1);
- » ovlašćeno lice organa vlasti, ukoliko, primera radi, uslovljava pristup informacijama dokazivanjem opravdanog ili drugog interesa, diskriminiše novinara ili javno glasilo, ili uslovljava pristup informacijama uplatom troškova u iznosu većem od propisanog (čl. 46. st. 2);
- » zaposleni u organu vlasti, ukoliko ovlašćenom licu ne dostavi informacije neophodne za postupanje po zahtevu, odnosno dostavi netačne ili nepotpune informacije (čl. 46. st. 3).

Zaključak

U pogledu postupka ostvarivanja prava na informacije od javnog značaja, novi Zakon donosi neka dobra rešenja, poput novih obveznika Zakona, ali i proširenih ovlašćenja Poverenika u situacijama kada organi vlasti ignorišu zahteve za dostavljanje informacija od javnog značaja, kao i povećanja propisanih kaznenih raspona.

Međutim, novi Zakon ne rešava brojne stare probleme u ostvarivanju ovog prava građana. Kaznena politika je i dalje blaga, a nadzor neefikasan, jer ga i dalje vrši Upravni inspektorat koji se pokazao kao inertan i selektivan u vršenju svojih ovlašćenja. Iako mnoge odredbe na papiru deluju efektivnije od ranijih rešenja, ostaje da buduća praksa pokaže da li će pristup informacijama od javnog značaja koje su u posedu najviših državnih organa ili najlukrativnijih državnih preduzeća, ostati Sizifov posao.

