



STUDIJA SLUČAJA

# TAJNOVITOST KAO PRAKSA

CRTA:



Na rekonstruisanom Savskom trgu u Beogradu nedavno je svečano otkriven spomenik Stefanu Nemanji. Kolosalni spomenik, rad poznatog ruskog vajara, veliku pažnju javnosti dobio je mnogo pre nego što su započeli radovi na njegovom postavljanju. Pitanje koje je najviše interesovalo mnoge građane Srbije odnosilo se, svakako, na njegovu cenu. Kako nadležni nisu samoinicijativno objavili podatke, petoro profesora Filozofskog fakulteta odlučilo je da pokuša da do informacije dođe koristeći mehanizam slobodnog pristupa informacija od javnog značaja. Obratili su se Sekretarijatu za kulturu grada Beograda i zahtevali da se javnosti učini dostupnim podatak o troškovima celokupnog postupka konkursa, izrade, transporta i postavljanja spomenika, o angažovanim preduzećima i pojedincima koji su obavili te poslove i datumima zaključivanja svih ugovora, kao i o izvoru finansijskih sredstava za te troškove. Kako u zakonom predviđenom roku nisu dobili nikakav odgovor na svoj zahtev, izjavili su žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Tek tada, Sekretarijat je obavestio Poverenika da nije mogao da postupi po zahtevu tražilaca informacije jer je iznos namenskog transfera zaključkom Vlade iz 2018. godine određen za tajni podatak sa stepenom tajnosti poverljivo.<sup>1</sup> Stručna javnost reagovala je navodima da skrivanje cene spomenika od građana koji su ga platili nema opravdanja, pre svega zbog toga što se u konkretnom slučaju ne može tvr-

diti da bi objavljivanjem cene pretila ozbiljna šteta interesu Republike Srbije, a što je neophodno da bi se podatak proglasio tajnim u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka. Osim toga, Zakon o budžetskom sistemu kao jedno od načela proklamuje transparentnost i naglašava da je obaveza svih organa koji raspolažu javnim sredstvima da te informacije učine dostupnim javnosti i da ih samo izuzetno mogu uskratiti iz tri razloga, a to su: nacionalna bezbednost, odbrana zemlje i međunarodni odnosi. Iako je opravdanost proglašavanja ovog podatka tajnim izazvala brojne polemike, Sekretarijat za kulturu prilikom odlučivanja o Zahtevu za pristup informaciji nije učinio napor da postupi u skladu sa obavezama koje proizlaze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i da svoje navode potkrepi dokazima da interes koji se štiti poverljivošću preteže nad interesom javnosti da zna.

**Skrivanje podataka o vrednosti spomenika je najaktuelniji, ali je zapravo samo jedan od brojnih primera pozivanja organa javne vlasti na tajnost podataka na način koji nema utemeljenje u zakonu. Ovaj slučaj iznova baca svetlo na problem na koji Poverenik neprekidno ukazuje tokom više od petnaest godina svog rada, a čije rešavanje institucije različitih nivoa vlasti orkestrirano otežavaju.**

<sup>1</sup> Nova.rs, *Vlast krije cenu spomenika Stefanu Nemanji do 2023. godine*, 24. 11. 2020. <https://nova.rs/vesti/drustvo/vlast-krije-cenu-spomenika-stefanu-nemanji-do-2023-godine/>

# TAJNOST PODATAKA USKRAĆUJE SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Pravo na obaveštenost, a u okviru njega i pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, zajemčeno je članom 51. Ustava Republike Srbije. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja dodatno afirmiše ovo pravo i uspostavlja mehanizam za njegovo ostvarivanje. Pravo na slobodan pristup informacijama nije apsolutno pravo, već podleže izvesnim ograničenjima i izuzecima, pod uslovima koji su precizno određeni Zakonom.

Ovo pravo se, u skladu sa članom 8. Zakona, izuzetno može podvrgnuti ograničenjima, i to samo onim ograničenjima koja su propisana samim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i samo onda kada je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite od ozbiljne povrede pretežnijeg interesa, zasnovanog na Ustavu ili zakonu. Pritom se nijedna odredba Zakona ne sme tumačiti na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje Zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koju Zakon dozvoljava.

Prava, odnosno interesi, čija zaštita može biti razlog za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama propisani su odredbama članova 9. i 14. Zakona i nijedno pravo ili interes van onih koji su nabrojani u ova dva člana Zakona ne može biti osnov uskraćivanja prava na slobodan pristup informacijama.

Do uskraćivanja pristupa informaciji, dakle, može doći tek kada organ, sprovodeći tzv. test javnog interesa, utvrdi da su kumulativno ispunjeni svi Zakonom propisani uslovi:

1. da je jedan od prava odnosno interesa propisanih u članu 9. ili 14. Zakona suprotstavljen interesu javnosti da zna;
2. da je radi zaštite tog prava odnosno interesa od ozbiljne povrede neophodno ograničiti pravo na pristup određenoj informaciji i
3. da zaštita tog interesa, prema standardima demokratskog društva, preteže nad interesom javnosti da zna.

Jedan od osnova za uskraćivanje pristupa informaciji je i onaj propisan odredbom člana 9. stav 1, tačka 5) Zakona, kojom je predviđeno je da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama

od javnog značaja, ako bi time učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom, zasnovanim na zakonu, određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.

Od osnivanja institucije Poverenika do danas objavljeno je petnaest izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U svakom od njih, izuzev izveštaja za 2016. godinu<sup>2</sup>, Poverenik je kao najčešći razlog zbog koga su organi uskraćivali tražene informacije navodio pozivanje na poverljivost dokumenata. Pritom, Poverenik je često ukazivao na to da se **organi javne vlasti na poverljivost podataka kao razlog za uskraćivanje informacije u velikom broju slučajeva pozivaju bez ikakvog ili bez relevantnog dokaza da se time štiti neki pretežniji interes koji bi mogao biti ozbiljno povređen odavanjem informacije, uprkos tome što im Zakon nalaže takvu obavezu.**

U svojoj višegodišnjoj praksi, Poverenik je u brojnim odlukama ukazao na to da bi organ vlasti uskratilo pristup traženim informacijama primenom odredbe člana 9. stav 1. tačka 5) Zakona, obavezan je da, osim uslova propisanih članom 8. Zakona, **dokaže i ispunjenost sledeća dva uslova:**

1. da se radi o informaciji ili dokumentu za koji je propisom ili službenim aktom, zasnovanim na zakonu, određeno da se čuva kao tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica
2. da se radi o informaciji ili dokumentu zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom, koji pretežu nad interesom za pristup informaciji, odnosno neophodno je utvrditi da bi taj interes pristupom informacijama bio ozbiljno povređen, **pri čemu se ne misli na hipotetičku mogućnost nastupanja štete, već na stvarnu, realnu štetu.**<sup>3</sup>

Važeći Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne poznaje, dakle, nijedan apsolutni izuzetak od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, pa ni onaj koji bi se odnosio na dokumente sa oznakom tajnosti. Obrnuto, on obavezuje organ vlasti da **u svakom konkretnom slučaju** izvrši procenu pretežnosti interesa – interesa javnosti da zna i interesa koji se štiti poverljivošću. Takav pristup u skladu je s Preporukom R(2002)2 Komiteta ministara Saveta Evrope koja uskraćivanje pristupa službenom dokumentu uslovljava izvesnošću nastupanja štete, ali i odmeravanjem pretežnosti interesa javnosti da zna nad interesom koji se štiti

2 Procenat zahteva po kojim organi nisu postupili, pozivajući se na poverljivost podataka, bio je visok i u 2016. godini (27,75%), ali su te godine organi vlasti u većem broju slučajeva (37,8%) kao razlog za odbijanje dostavljanja informacije navodili zloupotrebu prava od strane tražioca. Više u: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2016. godinu*, Beograd 2017, 41.

3 Rešenje broj 071-01-3501/2017-03 od 04.03.2019. godine Poverenika za informacije od javnog značaja

tajnošću dokumenta.<sup>4</sup> Isti koncept preuzet je i u Konvenciji 205 Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima (2009).<sup>5</sup> Konvenciju, koja je stupila na snagu 1. decembra 2020. godine, Srbija je potpisala još 18. juna 2009. godine, ali je još uvek nije ratifikovala.<sup>6</sup>

## RELATIVIZACIJA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA ZAHVALJUJUĆI ODREDBAMA POSEBNIH ZAKONA

U svojoj praksi, Poverenik je zauzeo stav da, u materiji dostupnosti informacija, **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ima prednost u odnosu na sve druge zakone kojima se pravo na pristup informacijama ograničava.**<sup>7</sup> U prilog ovakvom stavu govori i Zajednička deklaracija specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS za slobodu medija i specijalnog izvestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja o pristupu informacijama i tajnim podacima iz 2004. godine.<sup>8</sup> Iako neobavezujuća, **Deklaracija je izričita u pogledu toga da, u slučaju nedoslednosti, zakon koji reguliše slobodan pristup informacijama ima prioritet u odnosu na ostale zakone.**

Ovo je naročito značajno u slučajevima kada zakon koji reguliše materiju dostupnosti informacija nije i jedini zakon koji se odnosi na ovo pravo, već se drugim zakonima (kao što je zakon koji se bavi tajnošću podataka) dopunjava lista izuzetaka od pristupa utvrđenih Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, i time, posledično, sužava pravo na slobodan pristup informacijama – čime se ugrožava načelo pune otvorenosti<sup>9</sup>, koje proklamuje ista Deklaracija.

Jedinstven sistem određivanja i zaštite tajnosti podataka koji su od interesa za nacionalnu i javnu bezbednost, odbranu, unutrašnje i spoljne poslove Republike Srbije uređen je Zakonom o tajnosti podataka.<sup>10</sup> Ovim zakonom utvrđeno je koji se podaci mogu odrediti kao tajni (član 8); da tajnost podataka određuje ovlašćeno lice i,

taksativnim nabrojanjem, propisano je ko su ovlašćena lica za određivanje tajnosti podataka (član 9), kao i postupak određivanja tajnosti podataka, oznake tajnosti, kao i vremensko ograničenje tajnosti (čl. 10–16). Zakonom je, osim toga, propisano da ovlašćeno lice organa javne vlasti opoziva tajnost podatka, odnosno dokumenta koji sadrži tajni podatak i omogućava ostvarivanje prava tražiocu, odnosno podnosiocu zahteva na osnovu rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u postupku po žalbi, odnosno na osnovu odluke nadležnog suda u postupku po tužbi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zakonom koji uređuje zaštitu podataka o ličnosti (član 25).

U svojim izveštajima poslednjih godina Poverenik je, međutim, kao naročit problem, koji u značajnoj meri ugrožava ostvarivanje prava na pristup informacijama, izdvojio okolnost da je usvajanjem **pojedinih sektorskih zakona narušeno jedinstvo pravnog poretka u odnosu na ovu materiju.**<sup>11</sup> Naime, tokom 2018. godine usvojeni su **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o odbrani** i **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji kojima su propisani apsolutni izuzeci od prava javnosti da zna u odnosu na pojedine kategorije informacija, bez mogućnosti primene testa javnog interesa.** Prema oceni Poverenika, na taj način su **Ministarstvo odbrane, Vojska i BIA praktično izuzeti iz jedinstvenog sistema slobode pristupa informacijama, uređenog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**<sup>12</sup> **Dodatno, Poverenik ukazuje i na slične štetne odredbe o zaštićenim podacima iz člana 45. ranije usvojenog Zakona o zaštiti konkurencije.**

Kao državni organ, ovlašćen da pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti, Poverenik je Ustavnom sudu tokom 2018. godine podneo predloge za ocenu ustavnosti ova tri zakona.

4 Preporuka R(2002)2 Komiteta ministara Saveta Evrope od 21. februara 2002. godine, odeljak IV tačka 2. <https://rm.coe.int/16804c6fcc>

5 Konvencija 205 Saveta Evrope, član 3, tačka 2. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084826>

6 Na odlaganje ratifikacije Konvencije ukazao je i Poverenik u svom Izveštaju za 2019. godinu: *Kada su u pitanju međunarodni dokumenti, Poverenik još jednom, ukazuje da je ministar(ka) pravde Vlade Srbije još 2009. godine potpisala Konvenciju Saveta Evrope, o pristupu zvaničnim dokumentima, od 18. 6. 2009. godine, ali da još uvek Vlada nije pokrenula postupak za ratifikaciju ove Konvencije od strane Narodne skupštine. Značaj ove Konvencije, kada stupi na pravnu snagu, je što bi ona predstavljala prvi opšti pravno obavezujući dokument Saveta Evrope u pogledu pristupa službenim dokumentima, bez obzira što sam Zakon o slobodnom pristupu informacijama Republike Srbije u pojedinim segmentima obezbeđuje i viši nivo prava od minimuma na koji obavezuje Konvencija, a što sama Konvencija i dozvoljava.*

7 Rešenje broj 071-01-3645/2019-03 od 5. 12. 2019. godine. godine Poverenika za informacije od javnog značaja <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/9Publikacija/9Publikacija.pdf>

8 Zajednička deklaracija specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnika OEBS za slobodu medija i specijalnog izvestioca Organizacije američkih država za slobodu izražavanja o pristupu informacijama i tajnim podacima, od 6. decembra 2004. godine: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/f/38632.pdf>

9 Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010.

10 Zakon o tajnosti podataka, „Službeni glasnik RS”, broj 104/2009.

11 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2018. godinu, Beograd 2019, 15.

12 Saopštenje Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti od 14. juna 2018. godine <https://bit.ly/3towEyK>

## 1. POSTUPAK OCENE USTAVNOSTI ČLANA 102. ZAKONA O ODBRANI

Članom 102. stav 1. Zakona o odbrani predviđeno je da podaci koji se odnose na sistem odbrane označeni kao podaci od interesa za nacionalnu bezbednost Republike Srbije, kao i tajni podaci nastali u radu komandi, jedinica i ustanova Vojske Srbije, čijim bi otkrivanjem neovlašćenim licima nastala šteta, štite se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita tajnosti podataka i **ne mogu se učiniti dostupnim javnosti.**

Poverenik je u svom Predlogu za ocenu ustavnosti<sup>13</sup> podvukao da: *način na koji su članom 102. Zakona o odbrani, a priori, određene kategorije podataka proglašene tajnim podacima, predstavlja odstupanje od jedinstvenog sistema određivanja tajnih podataka koji je uređen Zakonom o tajnosti podataka. Istovremeno, apsolutno isključivanje dostupnosti tih podataka javnosti, predstavlja odstupanje i od Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i od Zakona o tajnosti podataka.*

Poverenik je istakao da: *jedino doslednim poštovanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji, pored ostalog, nalaže da se u svakom pojedinačnom slučaju pažljivo odmeri odnos između interesa javnosti da zna, na jednoj strani, i drugog legitimnog interesa, uključujući interes zaštićen Zakonom o tajnosti podataka, na drugoj strani, kao i doslednim poštovanjem Zakona o tajnosti podataka u pogledu ovlašćenja i postupka određivanja tajnosti određenog podatka, može se ostvariti ustavna garancija ljudskog prava na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja iz člana 51. stav 2. Ustava.*

Ustavni sud doneo je 26. februara 2019. godine zaključak<sup>14</sup> kojim je odbacio predlog Poverenika. Predlog je odbačen na sednici Malog veća Ustavnog suda, i to na osnovu člana 36. stav 1. tačka 5) Zakona o Ustavnom sudu, kao očigledno neosnovan.

Obrazlažući zaključak, Ustavni sud je konstatovao da: *osporene odredbe člana 102. Zakona o odbrani nisu u suprotnosti sa Ustavom utvrđenim pravom na obaveštenost iz člana 51. Ustava, imajući u vidu da se pristup podacima koji su u posedu državnih organa garantuje u skladu sa zakonom, što znači da se zakonom može isključiti, odnosno ograničiti pristup tajnim podacima značajnim za sistem odbrane države.*

## 2. POSTUPAK OCENE USTAVNOSTI ČLANA 45. STAV 4. ZAKONA O ZAŠTITI KONKURENCIJE

Zakonom o zaštiti konkurencije<sup>15</sup> predviđeno je da na zahtev određenog učesnika u postupku pred Komisijom za zaštitu konkurencije stranke, može odrediti mera zaštite izvora podataka ili određenih podataka, ako se oceni da je interes podnosioca tog zahteva opravdan i da je po značaju bitno veći u odnosu na interes javnosti u pogledu predmeta tog zahteva. Radi se o zaštićenim podacima, za koje je članom 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije predviđeno da **nemaju svojstvo informacije od javnog značaja u smislu zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.**

Ova odredba odudara od definicije pojma informacije od javnog značaja, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji je određuje kao informaciju kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi s radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Poverenik je u obrazloženju svog predloga<sup>16</sup> istakao da se članom 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije, suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čitavoj kategoriji informacija kojima raspolaže Komisija za zaštitu konkurencije oduzima svojstvo informacija od javnog značaja i time apsolutno uskraćuje mogućnosti ostvarivanja prava javnosti na pristup tim informacijama. Poverenik je podvukao da osporena pravna norma, oduzimajući ovim informacijama karakter informacije od javnog značaja, zadire u suštinu prava na pristup informacijama od javnog značaja, zajemčenog članom 51. Ustava i uređenog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovo je, po oceni Poverenika, nedopustivo i sa stanovišta načela jedinstva pravnog poretka Srbije, koje nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonom kojim se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnom zakonu, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istog pitanja. Poverenik je ukazao na to da, u konkretnom slučaju, sistemski zakon (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja) predviđa da pravo na slobodan pristup informacijama može da bude podvrgnuto isključivo ograničenjima koje taj zakon predviđa i predložio Ustavnom sudu da utvrdi da odredba člana 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije nije u saglasnosti sa Ustavom.

Ustavni sud odbacio je i ovaj predlog Poverenika kao očigledno neosnovan.

13 Predlog za ocenu ustavnosti člana 102. Zakona o odbrani [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/OcenaustavnostipredlogZakonoBIA\\_2.docx](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/OcenaustavnostipredlogZakonoBIA_2.docx)

14 Zaključak Ustavnog suda IUz 165/2018 od 26. februara 2018.

15 Zakon o zaštiti konkurencije, „Službeni glasnik RS”, br. 51/2009 i 95/2013.

16 Predlog za ocenu ustavnosti člana 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/zastitakonkurencijePredlogneustavnost.docx>

Sud nije meritorno odlučivao o ovom predlogu, već je, sprovodeći prethodni postupak, još jednom održao odredbu posebnog zakona kojom se derogira odredba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Sud je, naime, pošao od toga da: *propisivanje zaštite pribavljenih podataka ili zaštite izvora tih podataka, i to na zahtev lica koje je takve podatke dostavilo Komisiji radi vođenja postupka i na osnovu kriterijuma utvrđenih Zakonom, predstavlja jednu posebnu procesnu meru koja je predviđena u cilju neometanog sprovođenja postupka pred Komisijom i zaključio da: kako je Ustavom utvrđeno da se pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja ostvaruje u skladu sa zakonom, to Ustavni sud nalazi da u konkretnom slučaju nije povređeno ovo Ustavom utvrđeno pravo, jer je Zakonom o zaštiti konkurencije uređen postupak pred Komisijom, a u okviru tog postupka i jedna posebna procesna mera u cilju zaštite stranaka postupka, odnosno trećih lica koje su dostavile određene informacije ili dokumentaciju na zahtev Komisije.*<sup>17</sup>

Problematiku odnosa Ustavnog suda prema Povereniku, ali i prema čitavom konceptu pristupa informacijama od javnog značaja izneo je u izdvojenom mišljenju sudija Tamaš Korhec.<sup>18</sup> Izdvojeno mišljenje, svakako, ne menja stav Ustavnog suda iznet u Zaključku. Ipak, ono jasno ukazuje na to da među sudijama Ustavnog suda ne postoji jednoznačno uverenje o neosnovanosti Poverenikovih zahteva. Sudija Korhec osvrnuo se pre svega na okolnost da je Ustavni sud predlog Poverenika odbacio a da o njemu nije meritorno odlučivao:

*Uveren sam da ako državni organ koji je specijalizovan za ostvarivanje i zaštitu prava na informacije od javnog značaja, koji je već deceniju razvijao svoje administrativne i stručne kapacitete u ovoj uskoj oblasti zaštite ljudskih prava podnese predlog Ustavnom sudu, taj predlog zaslužuje da bude temeljno, sveobuhvatno i ozbiljno razmotren od strane Ustavnog suda, nezavisnog državnog organa čija je osnovna, Ustavom definisana funkcija zaštita ljudskih i manjinskih prava i sloboda, kao i zaštita ustavnosti i zakonitosti. **Odbacivanje predloga specijalizovanog ombudsmana zbog očigledne neosnovanosti predloga za mene predstavlja neprihvatljiv odnos prema Povereniku.***

Iznoseći svoj stav o pitanju usklađenosti člana 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije sa čitavim pravnim režimom informacija od javnog značaja, sudija je izneo sledeće zapaženja:

*Analizom i tumačenjem odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja [...] nedvosmisleno možemo*

*zaključiti da Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja jeste sistemski zakon sa kojim se na celoviti način uređuje jedna pravna oblast u ovom slučaju pravni režim informacija od javnog značaja i način ostvarivanja slobode pristupa informacijama od javnog značaja. [...] Prema tumačenju i shvatanju Ustavnog suda Republike Srbije ustavno načelo jedinstva pravnog poretka podrazumeva međusobnu usklađenost svih pravnih propisa u okviru pravnog sistema Republike Srbije, što načelno isključuje mogućnost da se zakonom kojim se uređuje jedna pravna oblast mogu menjati, odnosno dopunjavati pojedina zakonska rešenja sadržana u zakonu kojim se uređuje druga pravna oblast.*

Sudija je izlaganje završio svojim stavom da je: **član 45. stav 4. Zakona o zaštiti konkurencije celu jednu kategoriju podataka od javnog interesa izuzeo od režima koji je propisan Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, uključivši i zaštitu koju pruža Poverenik. Sa ovim zakonodavac je povredio načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. Ustava, ali je takođe izvršio ograničenje Ustavom zajamčenog ljudskog prava iz člana 51. stav 2. suprotno načelima iz člana 18. i 20. Ustava.**

<sup>17</sup> Zaključak Ustavnog suda IUz 185/2018 od 25. aprila 2019. godine

<sup>18</sup> Izdvojeno mišljenje sudije dr Tamaša Korheca (Korhecz Tamás) u vezi sa Zaključkom Ustavnog suda broj IUz – 185/2018 od 25. aprila 2019. godine.

# IZMENE ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave otvorilo je marta 2018. godine javnu raspravu o Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Fokus rasprave tada je stavljen na odredbe koje su pretile da izuzmu veliki broj privrednih društava s većinskim državnim kapitalom od obaveza predviđenih Zakonom, kao i na odredbe koje su omogućavale organima vlasti da protiv rešenja Poverenika pokrenu upravni spor. Sledeća verzija Nacrta, dostavljena Povereniku u decembru 2018. godine, predviđala je izuzimanje Narodne banke Srbije iz nadležnosti Poverenika, odnosno mogućnost da tražilac informacije protiv rešenja NBS ili u slučaju da ona uopšte ne postupi po zahtevu, zaštitu traži isključivo pred Upravnim sudom. Narednih meseci Ministarstvo nije davalo nikakve informacije o radu na Nacrtu Zakona, a u novembru 2019. godine objavljena je Informacija o radu na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>19</sup>, uz koju je priložen dokument: Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>20</sup> Radi se o dokumentu koji ne nosi naziv Nacrt Zakona i povodom koga nikada nije otvorena javna rasprava. Ipak, u ovom dokumentu na sasvim novi način pristupa se izmeni člana 9. stav 1. tačka 5) Zakona. Naime, prema poslednjem Rešenju koji je Ministarstvo učinilo dostupnim javnosti, organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja: *ako bi time učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao tajni podatak ili predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, dok je izbrisan deo norme iz važećeg Zakona koji glasi: a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.*

**Ukoliko bi ovo rešenje bilo usvojeno, organi javne vlasti bili bi oslobođeni obaveze da, kada odbijaju zahtev za pristup informacijama iz razloga poverljivosti, u svakom konkretnom slučaju dokažu da bi dostavljanjem informacije nastala stvarna šteta po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.**

Pregledom odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, predviđeno je i dodavanje nove odredbe koja predviđa da: *ako se podatak čuva kao tajni podatak ili predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, u obrazloženju rešenja navode se i razlozi zbog kojih je podatak određen kao*

*tajni podatak, odnosno poslovna ili profesionalna tajna, osim ukoliko je oznaka tajnosti određena od strane drugog organa. Međutim, ovakvo rešenje ne može da na adekvatan način zameni postojeću obavezu dokazivanja teških posledica po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji koje bi nastale otkrivanjem informacije.*

Važno je, ipak, napomenuti da je proces izrade Nacrta zastao sve do pred kraj 2020. godine, kada je najavljeno da će se ubrzo formirati Radna grupa, koja će se baviti izradom nacrt teksta izmena i dopuna Zakona. Sredinom januara 2021. godine Radna grupa otpočela je rad na Nacrtu Zakona, a pomenuti Pregled odredaba korišćen je kao polazna osnova za rad Radne grupe. U ovom trenutku javnosti nisu dostupni podaci na koji je način pristupljeno najavljenim izmenama odredbe člana 9. stav 1. tačka 5) Zakona.

<sup>19</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Informacija o radu na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 5. novembar 2019. godine: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/informacija-o-radu-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

<sup>20</sup> Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Pregled-odredaba-koje-se-menjaju-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacija-od-javnog-znacaja.docx>



# KULTURA TAJNOSTI U JAVNOJ SFERI

---

Evropski sud za ljudska prava još je 2013. godine podsetio da bi nacionalni organi trebalo da preduzmu aktivne korake da se pozabave kulturom tajnosti koja i dalje prevladuje u mnogim zemljama u javnom sektoru, uključujući obezbeđenje sankcija za one koji namerno sprečavaju pristup informacijama.<sup>21</sup> Kulturom tajnosti se, ipak, u Srbiji malo koja institucija zaista bavila.

Ukoliko se vratimo na primer nedostavljanja informacija o troškovima spomenika Stefanu Nemanji, svoj stav povodom ovog slučaja izneo je i zamenik gradonačelnika Beograda, izjavivši da cena spomenika nije nikakva tajna i da je zahtev vajara bio da se cena spomenika ne otkrije, najavivši da će posle završetka spomenika i dozvole vajara cena biti obelodanjena. Reagujući na ove paušalne navode zamenika gradonačelnika, Poverenik je zapravo sažeo čitavu problematiku pristupa informacija u Srbiji: *Nemam uvid u ugovor. Ta izjava Vesića ne bi trebalo da bude razlog za uskraćivanje informacije, a drugo je pitanje kako doći do te informacije.*<sup>22</sup>

Pitanje koje postavlja Poverenik naj slikovitije pokazuje u kojoj meri delotvorna primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja podrazumeva saradnju različitih institucija. Odluke Poverenika ostaju samo slovo na papiru onda kada Vlada ne pomogne da te odluke budu izvršene, kada Upravna inspekcija ne podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili kada Prekršajni sud dopusti da postupak povodom povrede tog zakona zastari. Problem se usložnjava kada Narodna skupština usvaja posebne zakone čije odredbe derogiraju odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kada se Ustavni sud ne udostoji da meritorno razmatra predloge Poverenika ili kada Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave predloži izmene zakona koje obesmišljavaju tekovine prava na slobodan pristup informacijama. Praksa je pokazala da: ko god u tom lancu zakaže, neće snositi adekvatnu odgovornost zbog uskraćivanja građanima Ustavom zajemčenog prava na pristup informacijama od javnog značaja.

---

21 Stav Evropskog suda za ljudska prava, iznet u presudi od 25. 6. 2013. godine u predmetu „Inicijativa mladih za ljudska prava” protiv Srbije, po predstavci broj 48135/06.

22 Nova.rs, *Ne može vajar da sakrije cenu spomenika*, 28. 01. 2020. <https://nova.rs/vesti/politika/ne-moze-vajar-da-sakrije-cenu-spomenika/>