

TEMA BROJA: PRIMENA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

ISKUSTVA U PRIMENI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

GRAĐANI POSTAJU ČETVRTA VLAST

Činjenica je da određeni nedostaci u samom Zakonu postoje i oni su segmentirani kroz ovo istraživanje, ali se oni ni u jednom trenutku ne mogu označiti kao razlozi koji sprečavaju njegovu uspešnu implementaciju

U okviru projekta «Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja» Fonda za otvoreno društvo, koje je obuhvatilo više od 30 opština u Srbiji kao i veći broj republičkih organa, a koje su sprovele UG «Sretenje» iz Požege, Resurs Centar Negotin iz Negotina, Centar za civilnu edukaciju iz Vršca, Građanski savet opštine Kraljevo iz Kraljeva, Toplički Centar za demokratiju i ljudska prava iz Prokuplja i Forum Iuris iz Novog Sada, uočeni su i brojni problemi u vezi sa implementacijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ono što je dobro, je činjenica da ovim problemima najmanje doprinosi sam zakonski tekst. Činjenica je da određeni nedostaci u samom Zakonu postoje i oni su segmentirani kroz ovo istraživanje, ali se oni ni u jednom trenutku ne mogu označiti kao razlozi koji sprečavaju njegovu uspešnu implementaciju.

Tri osnovna problema koji koče uspešniju implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama su:

1. Normativno okruženje u kome zakon egzistira;
2. Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava – tražioca informacija i
3. Neznanje i opstrukcija od strane organa javne vlasti kao objekta prava

1. NORMATIVNO OKRUŽENJE

Neophodnost poštovanja principa hijerarhije zakonskih tekstova i principa jedinstva pravnog sistema. Najpre, ono što predstavlja najveću opasnost za Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, je mogućnost derrogiranja njegovih pravila odredbama drugih zakonskih tekstova. U tom kontekstu posmatrano, čini se da u zakonodavnom radu Skupštine i Vlade postoje ozbiljne protivrečnosti. Sa jedne strane, nesumnjivo je da je državna vlast postupila ispravno kada je u Zakon o državnoj upravi i u Zakon o državnim službenicima (oba su objavljena u Sl.gli. RS 79/05) unela odredbe prema kojima su organi državne uprave (čl. 11), odnosno državni službenici (čl. 8.), dužni da o svom radu pružaju informacije prema odredbama zakona kojim se uređuje sloboden pristup informacijama od javnog značaja. Na taj način, značajno je podignut autoritet Zakona, ali je istovremeno i ispoštovano pravilo da posebnim zakonskim tekstovima nije opravdano dirati u osnovna rešenja opštih zakona.

Suprotan pristup ne mi mogao da se opravlja sa stanovišta principa jedinstvenosti pravnog sistema - kada bi svaki zakon mogao da menja opšti pravni režim ustanovljen osnovnim zakonskim tekstom, onda pravni sistem u celini ne bi mogao da se održi kao jedinstven, već bi se raspao na veliki broj međusobno suprotstavljenih pravnih režima. Nažalost, zakonodavcu je u jednom drugom nizu slučajeva upravo to pošlo za rukom. Naime u Zakonu o policiji, kao i u Zakonu o zaštiti životne sredine, Vlada je predložila, a Skupština usvojilla odredbe kojima se bez ikakvog opravdanja menja opšti pravni režim pristupa javnim informacijama. Zakonom o policiji sužen je obim slobode pristupa informacijama koji je utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i prošireni su razlozi izuzeća pri čemu je uvedena i kategorija osnovanog intresa za dobijanje informacije, što je suprotno međunarodnim standardima, naročito onim koji su sadržani u Proporuci Komiteta Ministara Evrope br. 20002. Član 5. Zakona o policiji predviđa da je «policija dužna da objektivno informiše javnost o svojim aktivnostima, ne otkrivajući poverljive informacije. U odnosima sa sredstvima javnog informisanja policija postupa u skladu sa zakonom i prema profesionalnim smernicama koje uputstvom daje ministar. Policija neposredno informiše pojedince i pravna lica o pitanjima iz svog delokruga za čije rešavanje postoji njihov osnovan interes.”

Slična pravila beležimo i u Zakonu o zaštiti životne sredine koji je usvojen krajem 2004. godine, neposredno nakon donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u kojem se predviđa potpuno drugačiji način i rokovi za pristup ekološkim informacijama od opštег režima koji je utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Srećom, ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine, odnosno Uprava za zaštitu životne sredine, pokazuju i ovo i ranija istraživanja, ne primenjuje odredbe posebnog zakona, već se podvrglo opštem režimu sadržanom u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Međutim, još uvek postoji opravdana bojazan da obrazac koji je iskorišćen u Zakonu o policiji može biti iskorišćen i pri donošenju drugih budućih zakona, što predstavlja ozbiljnu opasnost za već dostignuti stepen slobode pristupa informacijama.

2) Neophodnost donošenja Zakona o tajnim podacima - I ovo istraživanje je pokazalo da je nedostatak Zakona o tajnim podacima, često osnov za zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Uporedno-pravno iskustvo govori da su ove dve oblasti kompatibilne i povezane, i da se sužavanje prava na pristup informacijama u oblasti tajnih dokumenata može sprečiti samo donošenjem Zakona o tajnim podacima, koji bi uredio jedinstvenu proceduru stavljanja oznake tajno na određene informacije, definisao pojmove državne, vojne i službene tajne, utvrdio novu klasifikaciju tajnih podataka, uslove pod kojim se jedan podatak može staviti pod oznaku tajno, kao i mogućnost provere takvih podataka, poseban organ koji bi se starao o zaštitu tajnih podataka, odgovornost rukovaoca tajnim podacima, kao i obavezu sprovođenja testa javnog interesa, bez obzira na formu dokumenta, pre određivanja oznake tajnosti. Šta više, mnogi politički tabloidi danas, objavljaju upravo ovakve informacije, koje su očigledno plasirane iz tajnih centara moći kojima su ove informacije dostupne, što za posledicu ima destabilizaciju sistema, unošenje političkih previranja i sl. što zaista nema nikakve veza sa interesom građana i zaštitom državnih interesa. Činjenica da danas u Srbiji postoji «prava prašuma» propisa, tačnije više od 100 zakonskih i podzakonskih akata koji na različite načine regulišu pojedine segmente tajnih podataka, što svakako ne doprinosi uspešnoj implementaciji Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Iz tog razloga, ovaj problem biće detaljnije obrađen u delu IV ovog Izveštaja.

3) Neophodnost donošenja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Pojednostavljeni posmatrano, odnos između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti reflektuje odnos između javnih i privatnih informacija. Privatne informacije, odnosno podaci o ličnosti, su one koje se odnose na pojedinca i koje sadrže elemente njegove/njene privatnosti u koje niko nema pristup bez saglasnosti lica na koje se odnose ili zakonskog ovlašćenja. Nasuprot tome, javne informacije su one koje se tiču rada organa javne vlasti i za koje svi pojedinci imaju opravdani interes da znaju.

Međutim, odnos između dva pravna režima je realno daleko složeniji nego što se to na prvi pogled čini. U javne informacije će tako prema pozitivnopravnim propisima spadati i oni podaci koji su u posedu organa vlasti i u pogledu kojih javnost ima opravdani interes da za njih zna - na primer podaci iz privatnog života političara i državnih funkcionera koji su važni s obzirom na funkciju koju to lice vrši. Sa druge strane, u nekim slučajevima će upravo propis o slobodnom pristupu informacijama sadržavati pravila o zaštiti ličnih podataka uopšte, ili posebnih kategorija ovih podataka (npr. ako bi pristup informacijama ozbiljno ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica - čl. 9. Zakona), dok će propis o zaštiti podataka o ličnosti definisati pravila o pristupu informacijama koji spadaju u lične podatke (npr. tzv. »novinarska privilegija« u korišćenju ličnih podataka).

U svakom slučaju, čini se da su dva zakonska teksta višestruko upućena jedan na drugi, te da je trenutno stanje našeg pravnog sistema u kome je Zakon o slobodnom pristupu informacijama uspešno zaživeo, dok je Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 1998. godine ostao mtrvo slovo na papiru koje se uopšte ne primenjuje, nepodnošljivo stanje koje je potrebno usvajanjem novog zakona o zaštiti ličnih podataka u najskorijem roku unaprediti.

2. NEDOVOLJNA ZAINTERESOVANOST NOSILACA PRAVA - TRAŽIOLA INFORMACIJA

Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava na slobodan pristup informacijama, jeste jedan od značajnih problema koji prati implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pokazalo je navedeno istraživanje. Iako ovo pravo, pod jednakim uslovima jeste dostupno svima, i fizičkim i pravnim licima, u praćenju implementacije uočeno je da ni građani, ni mediji, pa ni nevladine organizacije (kojima je ovaj zakon prvenstveno upućen jer obezbeđuje ostvarivanje jednog relativno novog ljudskog prava), još uvek ne koriste slobodu pristupa informacijama u meri u kojoj bi to bilo za očekivati.

Ovaj problem je značajan, s obzirom na činjenicu da je uporedno-pravno iskustvo pokazalo da je sloboda pristupa informacijama značajan faktor kontrole države, uprave i lokalne samouprave od strane samih građana, jer je u demokratiji, poverenje građana dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora da se uvek iznova potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju.

U savremenim uslovima, sloboda pristupa informacijama predstavlja suštinsko obeležje pravne države. Bez neposrednog uvida u rad i postupanje subjekata koji vrše funkciju vlasti i upravljanja drugim javnim poslovima, a posebno bez blagovremenih istinitih i potpunih informacija o obavljanju poslova iz njihove nadležnosti i delokruga, nije moguće na efikasan način ostvariti neophodnu kontrolu, a time i odgovornost za obećane, planirane i očekivane, a izostale rezultate u odgovarajućim oblastima društvenog života. Bliže rečeno, bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna, nužno vremenom postaje birokratska, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Taj potencijal

Zakona može se jasno pratiti preko nekih primera tokom akcije monitoringa primene Zakona u okviru rada Koalicije za slobodu pristupa informacijama. Tako je u Negotinu nakon jake medijske kampanje, korišćenjem metoda istraživačkog novinarstva, organizovanjem konferencija za novinare Resurs centra Negotin i njegovog medijskog partnera Samostalne TV Negotin, direktor Eko Fonda iz Negotina, g-din Dejanović na prvoj narednoj sednici Skupštine opštine smenjen. On je, naime, u odgovoru na zahtev Resurs centra naveo da su se na tenderu koji je to javno preuzeće raspisalo za uređenje javne površine u Negotinu, pojavilo pet ponuđača, da postoji plan uređenja katastarske parcele br. 881/1, kao i to da su otvaranju tenderske dokumentacije prisustvovali i ponuđači.

Činjenica je međutim, da je dotično odgovorno lice, samo par dana ranije na lokalnoj TV stanici, izjavio da zbog malog obima radova nije postojala potreba za raspisivanjem tendera. Usledio je zahtev za uvidom u informaciju povodom tog posla, a epilog je poznat.

Inferiornost koji građani još uvek pokazuju u vezi sa korišćenjem ovog prava ima da posledicu da se sami građani lišavaju direktnog nadzora nad radom i ponašanjem onih kojima su na demokratskim izborima poklonili poverenje. Takođe, nekorišćenjem prava na pristup informacijama, građani se lišavaju i mogućnosti da sami pokreću delotvorne inicijative i daju nosiocima vlasti konstruktivne i kvalitetne predloge za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opštег interesa, što je od bitnog značaja za prevazilaženje formalne i uspostavljanje stvarne demokratije u njenom autentičnom značenju kao vladavina naroda, ali i za izgradnju institucija otvorenog i slobodnog društva koje počiva na samoorganizovanju i samoodređivanju.

Priznavanjem slobode informisanja kao osnovnog ljudskog prava, građani danas mogu da saznaju npr. na koji način su potrošena budžetska sredstva jednog organa lokalne samouprave; kako se formira cena školarine na pojedinim fakultetima; da li je zagađenost životne sredine iznad dozvoljenih standarda, ali i informacije o tome da li je gradonačelnik koristio službeno vozilo u privatne svrhe i na taj način oštetio građane kao poreske obveznike i slično. U tom smislu, priznavanjem prava na slobodan pristup informacijama odnosno njegovim zakonskim regulisanjem, obezbeđeno je ostvarivanje jednog novog, veoma značajnog ljudskog prava, a njegovim ne korišćenjem, građani se lišavaju i mogućnosti da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interesu, uživajući tekovinu "treće generacije" ljudskih prava i sloboda. Jer upravo zahvaljujući pravu na slobodan pristup informacijama građani postaju četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na izborima poverena upravljačka funkcija.

Zato je i nastavak edukativnih, medijskih i drugih oblika kampanja upućenih građanima u daljoj promociji Zakona o slobodnom pristupu informacijama, apsolutno neophodan preduslov za njegovu buduću suštinsku implementaciju.

3. NEZNANJE I OPSTRUKCIJA OD STRANE ORGANA JAVNE VLASTI KAO OBJEKTA PRAVA

Sprovedeni monitoring je pokazao nedovoljno pa čak i elementarno nepoznavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane jednog broja javnih službenika i rukovodilaca organa javnih vlasti, naročito na nivou pojedinih opština, što se najčešće odnosi na nosioce obaveza iz kruga lokalnih ustanova i javnih preduzeća. Tako se član 3. koji definiše pojam organa javne vlasti često proizvoljno tumači, što nije nedostatak same definicije već nedovoljne edukacije. Zato je dobra edukacija drugi »ključ« uspešne implementacije Zakona.

Ne sme se izostaviti činjenica da je u oblasti edukacije, u poslednjih godinu dana učinjen ozbiljan pomak, prvenstveno zahvaljujući naporima Poverenika za informacije od javnog značaja i njegove Kancelarije, Koalicije nevladinih organizacija za slobodu pristupa informacijama, drugih nevladinih oreganizacija koje se zajednički ili samostalno bave edukacijom u ovoj oblasti (YUCOM, CUPS, CESID, Inicijativa mladih za ljudska prava i dr) kao i pojedinih međunarodnih organizacija, kao što je to na primer slučaj sa Odeljenjem za medije Misije OEBS-a u Srbiji.

Ono što je međutim, češći slučaj, i što zabrinjava, je činjenica da pojedini organi javne vlasti nastoje da proizvoljnim tumačenjem odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja izbegnu obaveze i dužnosti koje imaju u skladu sa zakonom, pre svega zloupotrebljavajući one odredbe zakona koji se odnose na isključenje i ograničenje slobode pristupa informacijama- i to najpre član 4. Zakonske pretpostavke o opravdanom interesu, član 8 – Ograničenje prava, kao i odeljak II Zakona, Isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (čl. 9-13).

Posmatrajući zajedno navedene članove zakona, jasno proizilazi da postoje mogućnosti i razlozi za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama, da su ti slučajevi utvrđeni samim zakonom, kao i da su izuzeci od slobode pristupa u skladu sa međunarodnim standardima, pre svega, već navedenom Preporukom br. 2 iz 2002. godine Komiteta ministara Saveta Evrope.

Međutim, i iz međunarodnih standarda i iz uporedno-pravnog iskustva, kao i iz samog Zakona, jasno proizilazi da predmet izuzeća može biti samo ona informacija koja to zavređuje iz sadržinskih razloga, odnosno: 1) ako je jedan od interesa nabrojanih u zakonu suprotstavljen interesu tražioca da zna; 2) ako bi pristupom informaciji ovaj suprotni – pretežniji interes bio ozbiljno ugrožen i 3) kada potreba

suprotstavljenog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa tražioca da zna, pri čemu se prosuđuje, u svakom konkretnom slučaju, neophodnost uskraćivanje pristupa po merilima demokratskog društva.

Znači, pretežniji - suprotstavljeni interes se utvrđuje u zavisnosti od svakog konretnog slučaja. Zato je tripartitni test, utvrđen u članu 8. Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odnosno primena testa javnog interesa od odlučujućeg značaja u «proceni» da li bilo koja informacija, osim onih, u skladu sa članom 4. Zakona, (odnosno informacije koje se odnose na zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine za koju javnost uvek ima opravdan interes da zna), može biti predmet tumačenja termina «opravdan interes javnosti da zna» i to samo u domenu onih izuzetaka utvrđenih u odeljku II Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - Isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Ovo istraživanje je pokazalo da se, na primer, podaci o platama i zaradama direktora ustanove ili članova upravnog odbora javnih preduzeća, iako uvek jesu informacije za koje «javnost ima opravdan interes da zna», drugačije tumači od strane samih organa javnih vlasti, kroz jednostrano tumačenje samo i isključivo člana 2. Zakona, čime organ javne vlasti zloupotrebljava svoje obaveze, smatrajući takve informacije podacima koji nisu od javnog značaja, i na taj način odbijaju zahteve tražioca.

Nepoštovanje navedenog tripartitnog testa (član 8), takođe se i u ovom, ali i u istraživanju koje su tokom 2005. godine sprovele i druge organizacije (npr. Inicijativa mladih za ljudska prava, YUCOM ili CESID, pokazalo kao ključni način izbegavanja obaveze omogućavanja pristupa informacijama od strane organa javne vlasti. Konkretno, u ovom istraživanju na primer, Direkcija za robne rezerve Autonomne pokrajine Vojvodine, odbila je da postupi po zahtevu tražioca, sa obrazloženjem da su sve informacije koje se odnose na robne rezerve tajne, iako se zahtev tražioca odnosio na ime lica ovlašćenog za postupanje po zahtevu. Svakako da je jedan od ključnih problema, o kome je već bilo reči, činjenica da u Srbiji još uvek ne postoji Zakon o tajnim podacima.

Odeljak III Zakona o slobodnom pristupu informacijama - Postupak pred organom vlasti, je takođe često predmet različitih zloupotreba i proizvoljnih tumačenja. Tako na primer, iako i međunarodni standardi, uporedno pravo i sam Zakon u članu 15. st. 2-4. jasno ukazuje da sam zahtev mora biti jednostavan i sadržati samo osnovne podatke o tražiocu i organu javne vlasti (naziv organa javne vlasti, ime, prezime i adresu tražioca i što precizniji opis informacije koja se traži, pri čemu tražilac ne mora navesti nikakve razloge zbog kojih je podneo zahtev, odnosno zbog čega mu konkretna informacija treba) pojedini organi vlasti, pre svega na lokalnom nivou, tražili su, kada je reč o nevladinim organizacijama koje su podnеле zahteve i druge podatke o pravnom licu, kao na primer potvrdu o registraciji i izvod iz statistike, što je bio razlog odbacivanja zahteva zaključkom. Takođe, zabeležen je i slučaj kada je u skladu sa zakonom (član 15 st. 7) ovlašćenom licu Veterinarskog instituta Kraljevo upućen usmeni zahtev, koji je odbijen jer je ovlašćeno lice insistiralo od tražioca da navede razloge zbog koga traži informacije, što je takođe u suprotnosti sa međunarodnim standardima, uporednim pravom i samim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Jedna od najčešćih zloupotreba, povezana je sa članom 16 Zakona – odlučivanje po zahtevu, tačnije za rokove utvrđene u članovima 1-3. ovog člana. I ovo, kao i neka ranija istraživanja (YUCOM, Inicijativa mladih za ljudska prava), pokazalo je da i ako je po Zakonu, «Organ javne vlasti dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku.... tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju dokumenta», organi javne vlasti se ovih rokova često ne pridržavaju. U tom smislu, preporučuje se da svaki tražilac, pismeni zahtev uputi zajedno sa poštanskom povratnicom, kako bi se lako moglo ustanoviti kada je, i da li je podneti zahtev organ zaista i primio, jer je to momenat od koga počinje da teče rok organa za postupanje po zahtevu, a implicitno, on je od značaja i za rok za podnošenje žalbe Povereniku, ili pokretanje upravnog spora u slučaju kada je zahtev upućen najvišim državnim organima protiv kojih se ne može izjaviti žalba Povereniku (član. 22. st.2-3). Ono što se međutim, već može tretirati kao pojava, je činjenica da se rokovi značajno prekoračuju (znači, ne radi se o jednom ili dva dana prekoračenja). Navešćemo dva tipična slučaja, koja su se pojavila u istraživanju. Građanski savet opštine Kraljevo uputio je zahtev za pristup informacijama Opštinskom sudu u Vrnjačkoj banji 25. januara 2005. godine, a obaveštenje je stiglo mesec dana kasnije 22. februara. Slična situacija, sa još drastičnijim primerom probijanja roka, desila se za zahtevom koji je ista organizacija uputila Opštinskom sudu u Kragujevcu. Čini se da bi jedna od mogućnosti koja bi mogla dovesti do poštovanja rokova utvrđenih Zakonom, bilo i utvrđivanje prekršajne odgovornosti u slučaju nepoštovanja rokova.

Drugi klasičan primer opstrukcije Zakona, je tzv. institut čutanja uprave, odnosno situacije kada organ javne vlasti kome je zahtev upućen uopšte ne odgovori na zahtev tražioca. Ovo istraživanje je pokazalo da se takva situacija pojavljuje u skoro 50 odsto slučajeva upućenih zahteva. U tom slučaju, tražilac, u skladu sa zakonom, može uložiti žalbu Povereniku, osim u slučajevima utvrđenim ovim zakonom (čl.16. st. 4), ali kako je i ovo i druga istraživanja pokazalo da se na ovaj način najčešće izbegava obaveze, čemu značajno doprinosi i činjenica da Ministarstvo kulture, kao resorno ministarstvo koje vrši nadzor nad sprovodenjem ovog zakona (član 38), nema neophodnu infrastrukturu za pokretanje prekršajnih

postupaka protiv odgovornih ovlašćenih lica koja ne postupaju po zakonu, usled čega kaznene odredbe utvrđene u članu 46 zakona još uvek nemaju nikakvo pravno dejstvo.

U skladu sa članom 16. jasno je da organ ne odlučuje već postupa po zahtevu (što zahteva i izmenu rubruma iznad člana 16, tačnije umesto odlučivanje po zahtevu – postupanje po zahtevu), što znači da se u svim slučajevima kada organ obezbeđuje pristup ne donosi rešenje (upravni akt) kao jednostrani autoritativni akt vlasti kojim vlast jednostrano odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari, već je reč o upravnoj radnji obaveštavanja, što jasno potvrđuje da sloboda pristupa informacijama jeste sloboda, koja kao takva, sama po sebi pripada građanima (i pravnim licima). Jedini izuzetak, jeste slučaj kada organ javne vlasti odbija pristup informacijama iz razloga utvrđenih zakonom nakon sprovedenog testa javnog interesa, kada u skladu sa čl. 16. st. 10. Zakona donosi obrazloženo rešenje o odbijanju, koje omogućava korišćenje drugih procesnih sredstava, kao na primer žalbe Povereniku. Ovo, i druga istraživanja su, međutim, pokazala da se često zloupotrebljavaju odredbe o obaveštavanju, te da se kroz formu obaveštenja informacija odbija iz npr. razloga tajnosti, iako zakon jasno određuje da se u takvim slučajevima donosi obrazloženo rešenje kojim se zahtev odbija, a koje, naravno, treba da obuhvati i sprovođenje testa javnog interesa.

Izvesnih problema je bilo i u vezi sa plaćanjem naknade, odnosno članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, naročito u slučajevima kada su bile tražene informacije koje su sadržane u dokumentima na velikom broju strana (npr. birački spiskovi). U tom smislu, preporuka za sve organe javne vlasti jeste da se takvi dokumenti objave na internetu, odnosno na zvaničnoj web prezentaciji organa javne vlasti.

Prema članu 19. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – prosleđivanje zahteva povereniku utvrđuje da je organ javne vlasti koji ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju dužan je da zahtev prosledi Povereniku, što se, prema ovom istraživanju najčešće ne čini, već se tražiocu samo upućuje obaveštenje da organ ne poseduje traženu informaciju.

Odeljak IV. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosi se na Postupak pred Poverenikom. Ključni nedostatak ovog dela Zakona, koji otvara mogućnost unapređenja je činjenica da se protiv rešenja najviših državnih organa, tačnije, Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može izjaviti žalbu Povereniku. Nepodeljeno mišljenje je da se i protiv rešenja najviših državnih organa treba omogućiti najpre žalbu Povereniku a tek zatim vođenje upravnog spora pred Vrhovnim sudom.

Takođe, dosadašnji rad Poverenika za informacije od javnog značaja i njegove kancelarije, može biti ocenjen najvišom ocenom i zaslужuje pohvale, te se ni jedna odredba Zakona koja se odnosi na postupak pred poverenikom i obaveze i njihovo izvršenje koje Poverenik ima prema zakonu ne može i ne smatra spornom.

Sprovedeno istraživanje je međutim pokazalo, da veliki broj organa javne vlasti još uvek nije postavilo ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima (član 38), što dovodi do izvesnih problema u sprovođenju Zakona. Nakon što je posle upućene žalbe Poverenik uputio rešenje SO Lučani kojim im se nalaže da tražiocu, bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana dostavi tražene informacije, tražiocu (NVO) se javio jedan od opštinskih službenika, koji je objasnio da tražene informacije nisu dostavljene u predviđenom roku zbog toga što nisu imenovali lice za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama. Ova činjenica ne opravdava, jer je u tom slučaju, prema članu 38. st. 2. za postupanje po zahtevima nadležan rukovodilac organa vlasti.

Obaveza objavljinanja informatora, utvrđena u članu 39. odnosi se samo na državne organe. Pod ovim pojmom se u skladu sa Zakonom (čl. 2. tač.1) podrazumeva: državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacije kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Po nekim mišljenjima, obavezu objavljinanja informatora treba proširiti i na sve organe javne vlasti, znači i na pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ (čl. 2. st.2), što bi zahtevalo izmenu termina državni organ koji je primenjen u ovom članu 39 i dodavanje termina organ javne vlasti. Treba napomenuti da iz godišnjeg Izveštaja Poverenika za informacije jasno proizlazi da najveći deo državnih organa ovu zakonsku obavezu ne poštuje.

U tom smislu, treba istaći da obaveza objavljinanja informatora (član 39), obuka zaposlenih (član 42) i podnošenje izveštaja Povereniku (član 43), jesu obaveze koje organi javne vlasti (odnosno državni organi) najčešće još uvek uspešno izbegavaju. Razlog za to svakako je nemogućnost sprovođenja kaznenih odredbi koje je vezano za Ministarstvo kulture koje vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona (član 45), a koje za to još uvek nema kapacitet, o čemu je već ranije bilo reči.

Jedan od principa koji je snažno izražen u međunarodnim dokumentima, kao i uporedno-pravnom iskustvu, je princip koji se odnosi na zaštitu insajdera - tzv. "duvača u pištaljku". To je u savremenim uslovima značajan atikorputivni mehanizam, ali i sredstvo za zaštitu javnih službenika, koji su, i pored

radnopravne obaveze čuvanja tajne, ili koje druge pravne obaveze, dokument ipak stavili na uvid drugima. U tom slučaju, takvo lice ne bi moglo pravno odgovarati, pod uslovom da interes javnosti da zna preteže nad interesom tajnosti. Ovaj princip svakako mora biti uvršten u naš Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u cilju daljeg prilagođavanja zakonodavstva Srbije evropskim i međunarodnim standardima u ovoj oblasti.