



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Autor analize: Kristina Kalajdžić

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Autor analize: Kristina Kalajdžić

CRTA:

FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION

Sl. Čur

 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu Zakon) **gotovo je jedino sredstvo dostupno novinarima, organizacijama civilnog društva, istraživačima, i samim građanima za prikupljanje zvaničnih informacija o radu organa javne vlasti.** Zakon koji je donet 2004. godine je dugo važio za jedan od boljih zakona na svetu u ovoj oblasti. Međutim, **iskustva u primeni ovog zakona pokazala su da postoje problemi koje je potrebno otkloniti** kako bi se obezbedila veća transparentnost i odgovornost u radu organa javne vlasti. Kao probleme u primeni prepoznati su nedostatak adekvatnih mehanizama za izvršenje obavezujućih, konačnih i izvršnih rešenja Poverenika, nedostatak efikasnog nadzora u ovoj oblasti, te potrebu da se Zakonom obuhvati širi krug organa javne vlasti. Potreba za izmenama Zakona stoga je prepoznata u važnim strateškim dokumentima, a uneta je i u revidirani Akcioni plan za Pregovaračko poglavlje 23 u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji¹.

Ako se kao vreme početka rada na izmenama Zakona uzme datum formiranja prve radne grupe za izradu teksta nacarta izmena i dopuna Zakona 3. novembra 2016. godine², dolazimo do zaključka da je **proces izmena i dopuna Zakona trajao duže od 5 godina.** U tom periodu formirane su dve radne grupe za izmenu Zakona, izrađena su tri dokumenta, od toga dva nacarta zakona i jedan dokument pod nazivom Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³, i organizovana su dva kruga javnih konsultacija. Iako se zakoni po pravilu menjanju da bi se unapredilo stanje u nekoj oblasti, posmatrači ovog procesa (pre svega organizacije civilnog društva i medijska udruženja) su u više navrata upozoravali da se **predlozima za izmene umanjuje već dostignut nivo prava građana** zagarantovan postojećim Zakonom.

● Izrada prvog Nacrta zakona i rad radne grupe

Prva radna grupa formirana je 3. novembra 2016. godine od strane Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), koje rukovodi procesom izmena i dopuna Zakona. Rezultat rada ove radne grupe je **Nacrt zakona koji je objavljen na sajtu MDULS i portalu eUprava 22. marta 2018. godine** uz poziv zainteresovanim da predloge, sugestije, inicijative i komentare dostave Ministarstvu elektronski ili putem pošte.⁴ Ono što je pohvalno jeste da je MDULS u sklopu javnih konsultacija 27. marta 2018. godine održao i okrugli sto pod nazivom „Predstavljanje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“. U izveštaju sa javne rasprave **ne navodi se broj pristiglih komentara na Nacrt zakona**, ali se navodi da je na okruglom stolu, pored predstavnika državnih organa, privrednih subjekata, akademske zajednice, prisustvovalo i preko 30 organizacija civilnog društva, te da su učesnici tokom događaja izneli svoje stavove i komentare na Nacrt zakona.⁵

Ovaj Nacrt zakona je od strane organizacija civilnog društva, Poverenika i SIGME⁶ ocenjen kao loš, zbog čega je tokom 2018. godine pokrenuta kampanja da spreči njegovo usvajanje.⁷ Organizacije civilnog društva okupljene u kampanji „Odbrana prava na pristup informacijama“ navele su da je Nacrt sporan jer se njime umanjuje do sada dostignut nivo prava na informacije. Kao ključni problemi u Nacrtu zakona navedeni su **izuzimanje društava kapitala u javnom vlasništvu⁸ iz kruga obveznika Zakona**, kao i **uvođenje mogućnosti da organi vlasti vode upravni spor protiv rešenja Poverenika** za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.⁹

Nakon javne rasprave usledio je **period od skoro godinu i po dana u kojem nije bilo novih informacija u javnosti o izmenama Zakona.** Tek u novembru 2019. godine MDULS je na svom sajtu objavio novu vest u vezi procesa izmena i dopuna Zakona, u kojoj se između ostalog navodi: „Imajući u vidu da je od javne rasprave o izmena i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kada je Nacrt zakona poslednji put objavljen, prošao

1 Dokument dostupan na sledećem linku: <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-ra-zvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

2 Podatak preuzet iz Akcionog plana za otvorenu upravu, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-OGP-2018%E2%80%93932020..pdf?script=lat>, str 50

3 Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/pregled-odredaba-koje-se-menjaju-u-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf

4 Internet stranica MDULS, vest o otvaranju javne rasprave: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

5 Izveštaj je moguće pružiti na sledećem linku: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

6 SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management, <http://www.sigmaweb.org/about/>

7 Na web stranici #Srbijadoinformacija možete pronaći više informacija o kampanji: <https://srbijadoinformacija.rs/zahtevi-2/>

8 Radi se o preduzećima koja su po pravilu osnovana nekim propisom ili odlukom od strane organa vlasti sa republičkog, pokrajinskog, gradskog nivoa, odnosno nivoa lokalne samouprave, poput Telekom Srbija, Koridora Srbije, Puteva Srbije, Železnice Srbije, AirSerbia.

9 CINS, Saopštenje: Odbrani pravo na informacije - Ne dam da javno bude tajno, <https://www.cins.rs/saopstenje-odbrani-pravo-na-informacije-ne-dam-da-javno-bude-tajno/>

određeni vremenski period, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, nastavljajući trend transparentnog i inkluzivnog postupanja, ovim putem obaveštava javnost o do sada preduzetim aktivnostima kao i predviđenim izmenama Zakona, nakon izvršenog usaglašavanja sa nadležnim organima, organizacijama i zainteresovanom javnošću¹⁰. U tekstu se zatim navode sve aktivnosti preduzete do tog trenutka u pogledu izmene Zakona, a kao argument za zastoje u procesu navodi se da: „kako je dotadašnjem Povereniku isticao mandat Ministarstvo je smatralo opravdanim da ostavi prostora da se novi Poverenik izjasni u vezi sa Nacrtom zakona“.

Uz ovu vest objavljen je i dokument **Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** (Pregled iz 2019. godine)¹¹. Treba imati u vidu da ovaj dokument ne može da se posmatra kao novi nacrt, što se vidi iz samog naziva, ali i strukture dokumenta, ali je onima koji prate proces izmena i dopuna Zakona bio dobar pokazatelj da utvrde u kom pravcu se kreću izmene Zakona. **Učesnici javne rasprave i zainteresovani su na osnovu ovog dokumenta, skoro godinu i po dana od dostavljanja svojih komentara, mogli da utvrde šta je od njihovih komentara i predloga usvojeno**, tj. kako je proces javnih konsultacija uticao na kvalitet budućeg Zakona. Ono što je pozitivno je činjenica da **Pregled iz 2019. godine nije sadržao problematične odredbe koje su postojale u Nacrtu iz 2018. godine**, poput izuzimanja društava kapitala iz kruga obveznika Zakona. Međutim, **Pregled je sadržao niz članova i odredbi koje su novina u odnosu na postojeći Zakon i koje nisu bile predmet javnih konsultacija**. Organizacije civilnog društva smatrale su da neke od odredaba iz ovog teksta podjednako prete da umanje pravo na pristup informacijama, i što je još važnije, ovaj dokument, kao i prethodni Nacrt, nije ponudio rešenja za probleme i izazove u primeni Zakona i zaštiti prava građana na obaveštenost.

● Izrada drugog Nacrta zakona i rad radne grupe

Od novembra 2019. do početka februara 2021. godine zainteresovana javnost nije imala nikakve informacije o statusu procesa izmena Zakona. Iako nije bilo zvaničnih objava MDULS, u medijima se sredinom februara pojavila informacija da je **u januaru 2021. godine formirana nova radna grupa za izradu nacrtu Zakona**¹². Odsustvo zvaničnih informacija izazvalo je zabrinutost među organizacijama civilnog društva i medijskim udruženjima koja su aktivna u ovoj oblasti. Iako MDULS nije javno saopštio ko su članovi radne grupe koji rade na izradi nacrtu Zakona, nezvaničnim putem saznali smo da radnu grupu čine predstavnici institucija, nezavisne institucije Poverenika i Privredne komore Srbije, kao i da među njima nema predstavnika stručne javnosti, medija, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih subjekata. Nepoznato je bilo i da li je nova radna grupa svoj rad zasnivala na prethodna dva teksta dostupna javnosti (Nacrt iz 2018. i Pregled iz 2019. godine), kao i da li su komentari stručne javnosti pristigli tokom procesa javnih konsultacija na Nacrt iz 2018. godine bili razmatrani. **Kako nije bilo zvaničnih informacija od MDULS o procesu izmena Zakona, organizacije civilnog društva, okupljene u Koaliciju za pristup pravdi i Koaliciju za slobodu pristupa informacijama, organizovale su 26. februara 2021. godine sastanak sa Poverenikom.** Poverenik je tokom sastanka organizacijama predstavio neka od zakonskih rešenja koje je ova institucija predložila drugim članovima radne grupe, što je ukazivalo da nova radna grupa razmatra potpuno nove predloge, koji dakle nisu bili predmet javne rasprave 2018. godine. Zbog svega navedenog, organizacije okupljene u Koaliciju za pristup pravdi i Koaliciju za slobodu pristupa informacijama sprovele su **zagovaračku kampanju sa ciljem transparentnijeg i inkluzivnijeg nastavka procesa izmena Zakona.** Organizacije su tražile uključivanje predstavnika civilnog sektora u rad radne grupe i organizovanje novog kruga javne rasprave, a ovom predlogu pridružio se i Nacionalni konvent za EU. Zahtev civilnog sektora da bude uključen u rad radne grupe delimično je uslišen, a podrazumevalo je mogućnost prisustva sastancima radne grupe i davanje predloga i sugestija na polazni tekst Nacrta, bez prava da glasaju o predlozima koji će ući u finalni tekst novog Nacrta. Tokom rada radne grupe predstavnici civilnog sektora uputili su niz komentara i predloga za unapređenje teksta Nacrta, ali većina tih predloga u ovoj fazi nije bila uvažena.¹³

MDULS je **27. maja objavio novi predlog Nacrta Zakona, i otvorio javnu raspravu o ovom dokumentu, koja je trajala do 16. juna 2021. godine.**¹⁴ Zajednički stav organizacija okupljenih u Koaliciji bio je da i ovaj **izrađeni Nacrt bitno ugrožava dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja i istovremeno propušta da reši probleme koji su uočeni u primeni Zakona.** Ono što je interesantno jeste da ovaj put MDULS nije sledio sopstvenu dobru praksu, te **nije bilo javnih događaja povodom novog Nacrta zakona**, niti su predstavnici Ministarstva javno iznosili stavove na izrađeni Nacrt. Ovo je posebno važno jer se radi o zakonu za koji postoji veliko interesovanje javnosti.

10 Internet stranica MDULS: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/informacija-o-radu-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

11 Pregled odredaba koje se menjaju u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/pregled-odredaba-koje-se-menjaju-u-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf

12 N1 <https://rs.n1info.com/vesti/izmene-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-nema-leka-za-neposlusne/>

13 Predlozi su javno dostupni na sledećem linku: <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11978-predlozi-predstavnik-civilnog-drustva-radnoj-grupi-za-izradu-izmena-i-dopuna-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja>

14 MDULS, <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

Šta je bilo sporno u Nacrtu zakona?

Organizacije civilnog društva okupljene u Koaliciji za slobodu pristupa informacijama od javnog značaja, kao najopasnije izmene isticale su uvođenje sledećih zakonskih rešenja:

- Izuzimanje političkih stranaka i verskih zajednica iz kruga obveznika Zakona, što može da dovede do toga da građani ostanu uskraćeni za informacije o aktivnostima političkih partija, koje se finansiraju iz budžeta, odnosno uskraćeni za informacije o sredstvima koja se od strane države izdvajaju za verske zajednice.
- Proširenje osnova za ograničenje prava (čl. 9 Zakona), prema kojima je bilo predviđeno da organ javne vlasti može uskratiti informacije tražiocu ukoliko bi se na taj način ugrozio položaj na tržištu društava kapitala, poslovni interesi pravnih ili fizičkih lica, ili ukoliko bi se na taj način povredilo pravo intelektualne ili industrijske svojine, odnosno ugrozila zaštita umetničkih, kulturnih ili prirodnih dobara.
- Brisanje tzv. testa javnog interesa u slučajevima kada se pristup informacijama uskraćuje zbog postojanja oznake tajnosti, a koji je obavezivao organe vlasti da u svakom konkretnom slučaju procenjuju da li je interes javnosti da zna, pretežniji u odnosu na neki od interesa koji se štite oznakom tajnosti, kao i da li bi odavanjem informacije nastale teške pravne ili druge posledice po te interese.
- Proširenje kruga organa protiv čijih rešenja nije moguće izjaviti žalbu Povereniku (čl. 22), predlogom da se Narodnoj skupštini, Vladi, Predsedniku RS, Ustavnom sudu, Vrhovnom kasacionom sudu i Republičkom javnom tužiocu pridruži i Narodna banka Srbije.

Pored navedenog, u više navrata isticano je da Nacrt ne sadrži odredbe kojima bi se rešili problemi uočeni tokom godina primene Zakona, poput:

- Izvršenja obavezujućih, konačnih i izvršnih rešenja Poverenika za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
- Nedostatka nadzora nad primenom Zakona, koji je poveren Upravnom inspektoratu (MDULS), a koji godinama propušta da sprovodi svoja ovlašćenja, odnosno da kontroliše i pokreće prekršajne postupke protiv onih koji Zakon krše.
- Problem nedostatka proaktivne transparentnosti organa javne vlasti, itd.

MDULS je 27. jula 2021. godine objavio Nacrt zakona o izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je upućen drugim ministarstvima i državnim organima na izjašnjenje. Gledajući dokument, **vidi se da postoje izmene u odnosu na prethodnu verziju Nacrta, te da je deo izmena koje su predlagane od strane civilnog sektora usvojene**. Prema oceni organizacija civilnog društva, verzija Nacrta objavljena 27. jula predstavlja bolje rešenje, u odnosu na prethodnu verziju teksta. Iz dokumenta se vidi da se odustalo od uvođenja ograničenja koja se odnose na jednak pravni položaj društava kapitala na tržištu, zaštitu poslovnih interesa pravnih i fizičkih lica, ukidanja testa javnog interesa i dr.

Kada je reč o ispunjenosti zakonskih obaveza prilikom izrade Nacrta i sprovođenja javne rasprave, proces koji je opet otpočet 2021. godine je morao biti usklađen sa Zakonom o planskom sistemu kao i Poslovnikom Vlade Republike Srbije. Na osnovu analize dostupnih dokumenata na sajtu MDULS, kao i aktivnog praćenja procesa, može se konstatovati da **Ministarstvo nije objavio analizu efekata zakona uz Nacrt zakona**, a u dokumentima koja prate izrađeni Nacrt, nije obrazloženo zašto ova analiza nije izrađena. Takođe, u dokumentu pod nazivom „**Obrazloženje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**”¹⁵ **predstavljani su pravni osnov za donošenje zakona**, kao i **razlozi za donošenje zakona**, a takođe su predstavljena i **obrazloženja za predlaganje konkretnih zakonskih rešenja**, kao i **sredstva koja je potrebno opredeliti** iz budžeta za primenu Zakona. Kada je reč o javnim raspravama, MDULS je organizovao dve javne rasprave povodom procesa izmena zakona. Prvu koja se odnosila na prvi Nacrt zakona izrađen 2018. godine, i drugu javnu raspravu povodom Nacrta zakona izrađenog 2021. godine. Međutim, postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu eUprave. Taj javni poziv treba da sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave. Na osnovu uvida u oba javna poziva, možemo zaključiti da **MDULS uz javni poziv nije priložio informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe**.¹⁶ Takođe, pozivi nisu sadržali ni analizu efekata

15 Dokument je moguće preuzeti na sledećem linku: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

16 Javni poziv za I javnu raspravu dostupan je na linku: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/poziv-za-ucescje-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

zakona, kao ni obrazloženje zašto MDULS kao predlagač smatra da nije potrebno izraditi ove analize. Zabrinjava činjenica da je ovaj dokument postao javnosti dostupan **tek u fazi kada je Predlog zakona upućen Narodnoj skupštini**, što je u suprotnosti sa Poslovnikom Vlade u kojem se predviđa da analiza efekata propisa bude objavljena uz Nacrt zakona, u fazi javne rasprave.

Informacije o radu Radne grupe nisu informacije od javnog značaja, tvrdi MDULS

Kako u javnosti nije bilo zvaničnih informacija o radu Radne grupe koja je svoj rad započela 2021. godine, organizacije civilnog društva okupljene u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama uputile su zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja MDULS-u i tražile sledeće informacije i dokumentaciju:

Pregled i analiza postojećeg stanja, kao i druge informacije sačinjene u skladu sa Zakonom o planskom sistemu („Sl. glasnik RS“, br. 30/18);

Informacije o planu rada Radne grupe;

Zapisnike sa sastanaka Radne grupe.

MDULS je odbio da dostavi bilo koju od traženih informacija, uz obrazloženje da su Pregled i analiza postojećeg stanja u oblasti primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja **deo analize efekata zakona** i nisu informacije od javnog značaja. Takođe, za informacije o planu rada Radne grupe, MDULS je odgovorio da to nisu informacije od javnog značaja.

Na pitanje u vezi sa dostavljanjem zapisnika sa sastanaka radne grupe MDULS je odgovorio da izrada zapisnika nije obavezan deo procedure rada Radne grupe, kao i da bi odavanje takvih informacija dok traje rad na tekst Nacrta zakona moglo uticati na izradu Nacrta zakona.

Predlagač Nacrta ima obavezu da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu eUprava najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave. Pretragom sajta MDULS **nemoguće je utvrditi datum objavljivanja izveštaja**. U izveštaju sa javne rasprave se **javnosti prvi put daje nagoveštaj ko su bili članovi Radne grupe koja je radila na izradi Nacrta zakona**, navodeći se da su predstavnici određenih organa javne vlasti bili uključeni u rad radne grupe. U izveštaju su sumirani predlozi i komentari koji su pristigli tokom trajanja javne rasprave, uz isticanje da će **oni predstavljati osnovu za dalje unapređenje teksta Nacrta zakona**. Na kraju, MDULS je dao ocenu o uspešnosti javne rasprave i konstatovao da je rasprava bila sprovedena na kvalitetan način.

● Proces usvajanja zakona u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ušao je u skupštinsku proceduru 8. oktobra 2021. godine, zajedno sa Zakonom o zaštitniku građana, oba predložena od strane MDULS.

Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je 26. oktobra raspravljao o Predlogu za izmene Zakona. Sednica Odbora trajala je ukupno 18 minuta, a na dnevnom redu bilo je razmatranje Predloga zakona o Zaštitniku građana i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na dnevnom redu sednice Odbora se raspravljalo o oba zakona u načelu, dakle bez ulaženja u pojedinačne odredbe oba zakona. Predloge oba zakona obrazložila je državni sekretar Ministarstva, a u kratkoj diskusiji su učestvovala tri poslanika. Rasprava je bila obeležena **negativnim komentarisanjem samog postojanja nezavisnih državnih organa** (u ovom slučaju Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti), od strane narodnih poslanika.

Sledećeg dana, 27. oktobra, Skupština Srbije započela je raspravu o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. **Na dnevnom redu Skupštine opet su se zajedno našli i Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštitniku građana**. Kako su oba Predloga zakona stigla od strane MDULS, ministarka državne uprave i lokalne samouprave Marija Obradović, na početku radnog dana dala je osvrt na značaj izmena ova dva zakona, zatim su se poslanicima obratili i članovi relevantnih odbora koji su istakli da podržavaju predloge oba zakona, nakon čega su se poslanici javljali za reč. Tokom sednice poslanici su upućivali opšte komentare na oba zakona. Malo je pažnje bilo posvećeno konkretnim odredbama oba Zakona. Interesantno je da je **deo poslanika u svojim izlaganjima prepoznao da predložene izmene Zakona verovatno neće rešiti probleme uočene u primeni Zakona**, između ostalog one koje se odnose na nepo-

stupanje organa javne vlasti po rešenjima Poverenika. Iako je pozitivna činjenica da su poslanici raspravljali o rešenjima iz Zakona, **upadljivo je odsustvo podnetih amandmana**. Imajući u vidu da su poslanici uočili prostor za unapređenje rešenja iz predloga Zakona, kao negativno se mora oceniti činjenica da nijedan amandman nije podnet na predlog Zakona. Najviše skupštinskog vremena je **potrošeno na govore koji nisu bili direktno povezani sa temom sednice**.

Dana 3. decembra, koje je bio dan za glasanje, narodni poslanici su **usvojili Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**. Za usvajanje Zakona glasalo je 174 poslanika, Predlog je usvojen jednoglasno.¹⁷ Iako su i sami poslanici uočili nedostatke u Predlogu zakona, nije bilo podnetih amandmana, a neki od nedostataka na koje je civilno društvo ukazivalo od početka procesa izmena su i dalje ostali.¹⁸ **Po navodima predlagača, Zakon je usaglašen sa važećim propisima Evropske unije, iako o tome nije javno dostupna detaljnija analiza.**¹⁹

● Zaključak

Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojene su **posle više od pet godina procesa**. Prema informacijama iz medija, organizacije koje su učestvovalе u procesu javnih konsultacija procenjuju da je **će usvojeni tekst tek delimično rešiti probleme uočene u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**. Glavne zamerke su da usvojenim rešenjima **nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja Poverenikovih rešenja**, kao i da je izmenama **nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti**. Utisak Partnera Srbija, kao organizacije koja je od početka uključena u proces izmena i dopuna Zakona, je da su oba početna teksta nacrtala bila jako loša, te da su organizacije uključene u javnu raspravu i zagovaranje zapravo bile u poziciji isključivo da **brane već dostignuti nivo prava**, iako je cilj izmene Zakona trebao da bude unapređenje postojećeg stanja i obezbeđivanje potpune primene Zakona.

Kada se ocenjuje sam proces izmena Zakona i stepen uključenosti javnosti, neophodno je **osvrnuti se na samu dužinu ovog procesa**. Rokovi za usvajanje ovog Zakona, koji su predviđeni u više strateških dokumenata, su probijeni. Pored navedenog, odugovlačenje procesa usvajanja zakona loše je iz više razloga, prvi i najvažniji se odnosi na to što time ispaštaju beneficijari zakona, oni na koje se zakon odnosi i koje konkretan zakon direktno pogađa, a u ovom slučaju to su svi oni koji koriste mehanizme iz Zakona za pribavljanje informacija o radu organa javne vlasti. Drugi razlog jeste taj da neefikasnost u sprovođenju procesa donošenja zakona stvara nepotrebne budžetske troškove i predstavlja neefikasno korišćenje kapaciteta javnih institucija koje su uključene u ovaj proces, što je na štetu svih građana Srbije.

Iako je tokom procesa usvajanja Zakona javnost bila formalno uključena, kroz poziv za dostavljanje komentara na dva nacrt zakona, **javnosti nisu bile dostupne sve informacije i dokumenta od značaja za preispitivanje kvaliteta predloženih rešenja**. Kao što je već spomenuto, javnosti dugo nije bilo poznato ko su članovi Radne grupe za izradu nacrt Zakona, iako je to zakonska obaveza. Takođe, javnost je ostala uskraćena za obrazloženje predlagača zakona zašto neka od predloženih rešenja za izmene zakona nisu prihvaćena. Uz sve to, javnosti u fazi javne rasprave nije bila dostupna analiza efekata propisa, koja je neophodna da bi se preispitali efekti planiranih normi u određenoj oblasti. Za kvalitet jednog zakona, važna je izrada analiza efekata propisa kao i da ovaj dokument bude dostupan javnosti u fazi sprovođenja javne rasprave, kako bi svi zainteresovani akteri mogli da sagledaju šta su bile stvarne namere zakonodavca, da li su dobro prepoznati problemi i izazovi koje jedan propis treba da reši, te da li su predložene mere optimalne za postizanje ciljeva predviđenih donošenjem propisa. **Ovaj dokument je postao javnosti dostupan tek u fazi kada je Predlog Zakona upućen Narodnoj skupštini**, što je u suprotnosti sa Poslovnikom Vlade u kojem se predviđa da analiza efekata propisa bude objavljena uz Nacrt zakona, u fazi javne rasprave. Zabrinjava i da ovaj dokument nismo uspeli da dobijemo pre početka javne rasprave od MDULS, koje je u odgovoru na zahtev Partnera Srbija navelo da „pregled i analiza postojećeg stanja u oblasti primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja deo analize efekata zakona i nisu informacije od javnog značaja“. Analiza efekata propisa se ne izrađuje samo da bi poslanici ili članovi Vlade mogli da se upoznaju sa uočenim problemima u nekoj oblasti i rešenjima za prevazilaženje tih problema, već da se celokupna javnost u ranoj fazi izrade propisa upoznala sa namerama predlagača propisa i mogla da preispita da li predložena rešenja predstavljena u formi nacrt zakona daju odgovore na uočene probleme.

Kvalitet rasprave u Narodnoj skupštini nije bio zadovoljavajuć. O Zakonu se i u Odboru za pravosuđe, državnu upravu

17 Video prenos sednice dostupan na linku: <http://217.26.67.44/filesnrs/zasedanja/zas2021110310c.mp4>

18 Koalicija za slobodu pristupa informacijama "Usvojene izmene Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja", <https://spikoalicija.rs/usvojene-izmene-zakona-o-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

Partneri Srbija „Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; propuštena prilika da se značajnije unapredi javnost rada javnih institucija“, <https://www.partners-serbia.org/post?id=372>

19 Obraćanje ministarke državne uprave i lokalne samouprave Marija Obradović poslanicima, dostupno u stenografskim beleškama sednice: <http://www.parlament.gov.rs/>

i lokalnu samoupravu ali i na sednici Narodne skupštine raspravljalo objedinjeno, odnosno zajedno sa Zakonom o zaštitniku građana. Objedinjavanje rasprave smanjilo je mogućnost da se više pažnje posveti brojnim promenama u pravnom sistemu koje donosi svaki od ovih zakona. Takođe, **zabrinjava činjenica da na Predlog zakona nisu podnošeni amandmani**, iako je deo poslanika prilikom svog izlaganja ukazivao da Predlogom Zakona nisu rešeni svi problemi uočeni u primeni Zakona. Ovakvo stanje navodi na zaključak da uloga Parlamenta nije u tome da svojim radom utiče na kvalitet predloženih zakonskih rešenja i drugih propisa i u tom smislu obezbeđuju vladavinu prava, već u tome da potvrđuju zakone koje predlaže izvršna vlast.