



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И
ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ**

**ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
ЗА 2008.ГОДИНУ**

**Београд
Март, 2009. године**

САДРЖАЈ:

1. О ПРАВУ НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА.....	2
1.1. Садржина права и заштита.....	2
2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	2
2.1. Природа институције.....	2
2.2. Избор Повереника.....	3
2.3. Нормативни оквир	4
2.4. Запослени.....	4
2.5. Средства за рад.....	5
3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА	6
3.1. Процедура одлучивања	6
3.2. Подаци о решеним предметима.....	7
3.2.1. Жалбе	8
3.2.2. Тужбе за вођење управног спора.....	12
3.3. Активности на унапређењу јавности рада.....	12
3.3.1. Обука јавних службеника и активности на афирмисању права јавности да зна.....	12
3.3.2. Друге активности и догађаји од значаја за унапређење права на доступност информација	14
3.3.2.1. Иницијативе у вези са прописима	14
3.3.2.2. Сарадња са државним органима и организацијама	15
3.3.2.3. Сарадња са невладиним сектором	16
3.3.2.4. Сарадња са међународним организацијама.....	16
3.3.3. Активности поводом израде и објављивања информатора о раду држ.органа.....	17
4. АДМИНИСТРАТИВНЕ И ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА.....	18
4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство прекршајне одговорности	18
4.2. Необезбеђивање извршења одлука Повереника	19
4.3. Неадекватно нормативно окружење	20
4.3.1. Однос Закона о слободном приступу информацијама и других закона	20
4.3.2. Одсуство одговарајућих комплементарних прописа.....	21
4.3.3. Проблем додатног смештајног простора	21
5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА	22
6. ОЦЕНА СТАЊА У ОБЛАСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	23
6.1. Заинтересованост за тражење информација.....	23
6.2. Како органи поступају по захтевима.....	23
6.3. Наплаћивање трошкова	25
6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација	26
6.5. Подношење извештаја	26
6.6. Израда и објављивање информатора о раду	28
7. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ СТАЊА У ОБЛАСТИ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	31
8. ПЛАН ЗА 2009.ГОДИНУ	32

ИЗВЕШТАЈ
о спровођењу Закона о слободном приступу
информацијама од јавног значаја
за 2008.годину

1. О ПРАВУ НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА
ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

1.1. Садржина права и заштита

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији је установљено Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: Закон) који је донет почетком новембра 2004. године. Садржина овог права суштински представља право на приступ документима у поседу органа јавне власти, најпре право тражиоца да га орган обавести да ли располаже или не затраженом информацијом, затим право на увид у документ у коме је информација садржана и право да добије копију документа.

Закон, а затим и Устав Републике Србије, ово право гарантују свакоме: грађанима, медијима, свим физичким и правним лицима, успостављајући на тај начин добар механизам контроле рада државних и других органа јавне власти од стране грађана.

Заштита права на слободан приступ информацијама фактички се обезбеђује на два начина, у поступку пред Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и у поступку пред Врховним судом Србије.

Заштита пред Повереником се остварује у поступку по жалби тражиоца информације коме је орган власти ускратио информацију или му није доставио никакво обавештење по захтеву. Жалба Поверенику није допуштена против шест највиших државних органа: Народне скупштине, председника Републике Србије, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца.

Судска заштита у управном спору пред Врховним судом Србије је обезбеђена у погледу законитости одлука Повереника као и одлука шест највиших државних органа против чијих одлука није дозвољена жалба Поверенику.

2. О ПОВЕРЕНИКУ ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА И
ЗАШТИТУ ПОДАТАКА О ЛИЧНОСТИ

2.1. Природа институције Повереника, овлашћења и обавезе

Повереник за информације од јавног значаја је независан и самосталан државни орган, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2004.г., а Законом о заштити података о личности из октобра 2008.године, по добијању нових надлежности, преименован у Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (у даљем тексту: Повереник) почев од 1.1.2009.г.

Повереника бира Народна скупштина Републике Србије. За Повереника се бира лице са признатим угледом и стручношћу, на период од седам година, уз могућност да исто лице буде бирано највише два пута.

Повереник не може бити лице које обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци. У вршењу своје надлежности, Повереник је самосталан и независан, неће тражити нити примати налоге и упутства од државних органа нити других лица и не може се позвати на одговорност за мишљење које је изнео или предлог који је дао у вршењу своје надлежности. По Закону, Повереник има заменика, кога бира Народна скупштина, на његов предлог и чији мандат такође траје седам година, уз могућност још једног избора истог лица.

У области слободног приступа информацијама од јавног значаја, у надлежности Повереника је да:

- решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена овим законом;
- прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе;
- даје иницијативу за доношење или измене прописа ради спровођења и унапређења права на приступ информацијама од јавног значаја;
- предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређеног овим законом;
- предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона;
- обавештава јавност о садржини овог закона, као и о правима уређеним овим законом и обавља и друге послове одређене овим законом.

Обавезе Повереника по Закону су да:

- у року од три месеца од окончања фискалне године, поднесе Народној скупштини годишњи извештај о радњама предузетим од стране органа власти у примени овог закона, као и о својим радњама и издацима. Повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно,
- изда и ажурира приручник са практичним упутствима за делотворно остваривање права уређених овим законом, на српском језику и на језицима који су, у складу са законом, одређени као језици у службеној употреби,
- путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином приручника за примену закона,
- изда упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа.

Повереник је такође овлашћен да у поступку по жалби због ускраћивања права на приступ информацији од јавног значаја, изврши увид у сваки носач информација на који се закон односи.

2.2. Избор Повереника

Одлуком Народне Скупштине Р. Србије, РС број 91 од 22.12.2004. године, за Повереника за информације је изабран Родољуб Шабић, дипл. правник, адвокат из Београда, који је још једном, пре истека мандата, након доношења Устава, поново изабран Одлуком Скупштине, РС број 19 од 29. јуна 2007.г. с тим да му мандат тече почев од првог избора. Одлуком Народне скупштине РС број 9 од 3. априла 2006.

године, за заменика Повереника изабрана је Станојла Мандић, дипл. правник из Београда, тадашњи секретар Службе Повереника.

2.3. Нормативни оквир

Повереник је прве акте о раду Службе Повереника за информације од јавног значаја (у даљем тексту: Служба Повереника) донео у јануару 2005.г. према којима Служба Повереника треба да има 21 запосленог. На ове акте је Народна Скупштина Р. Србије, у складу са Законом, дала сагласност 23.05.2005. г.

У 2006.г. Повереник је донео нове акте о раду ради усаглашавања са новим Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника, при чему број запослених није мењао. На ове акте Народна скупштина је дала сагласност после више од годину дана, тачније у новембру 2007.г. Ови акти су били на снази током 2008.године.

Према том акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, Служба Повереника има 3 сектора и Кабинет Повереника, у оквиру којих се обављају послови у вези са решавањем жалби против решења органа власти којима су повређена права на приступ информацијама од јавног значаја, затим послови у функцији спровођења и унапређивања права на приступ информацијама од јавног значаја и унапређења јавности рада органа власти и други послови од значаја за остваривање надлежности Повереника, као и правни, финансијски, административни и други послови неопходни за функционисање Службе Повереника.

Након усвајања Закона о заштити података о личности, који је ступио на снагу 4. новембра 2008.г. са применом од 1.1.2009.г. Поверенику су стављени у надлежност и послови заштите података о личности. У вези са тим, у новембру 2008.г. је припремљен нови акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и измена Одлуке о раду Службе Повереника по којима Служба треба да има укупно 69 запослених, организованих у оквиру 5 сектора и кабинета Повереника. На ове акте Повереника, Скупштина је дала сагласност Одлуком РС бр. 2 од 23.01.2009.год.

2.4. Запослени

У 2008.години за обављање послова из надлежности Повереника, поред радног места заменика Повереника, у Служби је, према одобреној систематизацији, требало да буде 20 извршилаца, од којих: један секретар Службе и два помоћника секретара и шеф кабинета, које именује Повереник. Од осталих 16 радних места запослених, 11 су са високом и 5 са средњом стручном спремом.

Кадровским планом Повереника за 2008. годину планирано је да се Служба попуни са 15 извршилаца. Министарство финансија је дало сагласност на овај план својим актом бр. 400-103/200020008-001-013 од 25.01.2008.г.

Кадровски план није могао бити реализован у 2008.г. јер је пријем потребних кадрова био условљен спремношћу надлежних служби Владе да се обезбеди додатни простор за рад. Просторије које су опредељене Служби Повереника Закључком Владе 77 бр.361-1847/2005-002 од 27.03.2008.г. су током целе године биле и даље у поседу Министарства правде.

Због тога је фактички, Повереник у 2008. години имао заменика и још 6 запослених, од којих троје са високом стручном спремом за обављање стручних послова (секретар службе и два помоћника) и троје за обављање административних и техничких послова (2 референта и 1 возач), што значи да је Служба радила са свега 1/3 систематизованог броја запослених и то готово од почетка самог рада.

За обављање финансијских и других стручних послова којима се обезбеђује функционисање саме Службе (у вези остваривања права из радног односа запослених, јавних набавки, техничке подршке информационом систему и сл.) радно су ангажована лица по уговорима о делу, а по спроведеном поступку у складу са прописима о јавним набавкама. По закону ово пак није било могуће код послова из саме надлежности Повереника, на обезбеђивању остваривања права на слободан приступ информацијама.

2.5. Средства за рад

Финансирање рада Повереника и његове службе према чл. 34. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, врши се из буџета Републике Србије.

Служба Повереника је од почетка рада, 1.јула 2005.год. укључујући и целу 2008.г. радила у свега неколико просторија смештених у ул. Светозара Марковића 42 у Београду, који простор ни приближно није одговарао потребама органа и нараслом обиму посла, због чега се рад одвијао са неадекватним бројем запослених и под притиском стално растућег броја незавршених предмета по жалбама грађана, који по природи материје, не трпе одлагање.

Расположива опрема за рад Службе Повереника је одговарала постојећим капацитетима Службе и она је мањим делом власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а већим делом набављана из средстава Повереника у протекле три године.

За 2008.годину Поверенику су одобрена буџетска средства у износу од 34.981.000,00 динара од чега је потрошено 20.609.330.76 динара или 58.92 %. Објективна немогућност запошљавања потребних кадрова главни су разлог што одобрена буџетска средства за 2008.г. нису могла бити реализована, као и у претходним годинама када је реализација буџета износила од 45 до 74 % одобрених средстава.

Релативно мали утрошак буџетских средстава као последица принудне уштеде услед немогућности запошљавања потребних кадрова, али и услед рационалног понашања у трошењу средстава, захтевао је сталне интервенције код ребаланса буџета и образложења Повереника како се због мале реализације не би смањила одобрена средства, у очекивању стварања услова за пријем потребних кадрова.

Преглед одобрених и реализованих средстава у 2008. години

ПОЗИЦ.	ОПИС	ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗОВ.	%
411	Плате, додаци, накнаде	23.033.000	11.472.073	52,07
412	Доприноси	4.133.000	2.053.501	49,69
413	Накнаде у натури	40.000	0	0
414	Социјална давања	70.000	0	0
415	Накнаде за запослене	264.000	116.070	43,97
416	Награде и бонуси	53.000	50.457	95,20
421	Стални трошкови	1.231.000	1.101.177	89,45
422	Трошкови путовања	166.000	85.050	51,23
423	Услуге по уговору	4.289.000	3.828.326	89,26

424	Специјализ. услуге	0	0	0,00
425	Поправке и одржавање	90.000	54.576	60,64
426	Материјал	1.771.000	1.1747.860	98,63
482	Порези, таксе	41.000	40.122	97,86
512	Машине и опрема	800.000	21.640	2,70
УКУПНО		34.981.000	20.60.331	58,92

Одређене активности Повереника у афирмисању права јавности да зна и обуци јавних службеника на регионалном и локалном нивоу, као и на подизању капацитета саме Службе Повереника у виду експертске помоћи и помоћи у изради интернет презентације, о чему ће касније бити више речи, финансиране су у оквиру пројекта међународних организација.

Из средстава Националног инвестиционог плана првобитно је било одобрено 6 милиона динара, да би касније то смањено на 2,4 милиона динара за унапређење права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, и то преко Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

3.1. Процедуре одлучивања

Поверенику се може изјавити жалба када орган јавне власти тражиоца информације не обавести о томе да ли поседује затражену информацију од јавног значаја, или да му стави на увид документ у којој је она садржана, или да му да копију документа (зависно од тога шта је садржина захтева) или то не учини у прописаном року од 15 дана (изузетно у року од 40 дана из оправданих разлога из чл. 16.ст. 3. Закона или у року од 48 сати за одређену врсту информација од значаја за заштиту живота или слободе неког лица или угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине).

Повереник поступа по жалби према процедури прописаној Законом и према одредбама о општем управном поступку које се односе на решавање другостепеног органа по жалби и одлуку, по Закону, доноси без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од предаје жалбе.

Пре доношења одлуке, Повереник омогућава органу власти да се изјасни, а по потреби и жалиоцу. Решавајући по жалби, Повереник ће:

- одбацити жалбу из формалних разлога, ако је недопуштена, изјављена од неовлашћеног лица или неблаговремена, односно преурањена,
- одбити жалбу као неосновану, ако је орган власти доказао да је поступио у складу са законом,
- уважити жалбу као основану и наложити органу јавне власти да поступи по захтеву и тражену информацију достави жалиоцу, уз остављање кратког рока за то и уз обавезу да обавести Повереника о извршењу налога из решења,
- уважити жалбу, поништити првостепено решење и одлучити по захтеву тражиоца или предмет вратити првостепеном органу да донесе нову одлуку у поновљеном поступку,

- обуставити поступак, ако подносилац одустане од жалбе, најчешће зато што му орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, достави тражену информацију, или из других разлога.

Ради утврђивања чињеничног стања битног за доношење решења по жалби, Повереник има право да врши увид у сваки носач информације на који се Закон примењује.

У погледу прекршајне одговорности, када поводом жалбе, или на други начин утврди да у поступању, односно непоступању органа јавне власти има елемената прекршаја из чл. 46-48. Закона, Повереник обавештава Министарство културе, као надлежан орган за покретање прекршајног поступка и доставља му све списе предмета, ради покретања прекршајног поступка.

По захтеву којим се тражи информација од јавног значаја којом располаже Повереник, која је настала у раду или у вези са његовим радом, Повереник поступа као и сваки други орган јавне власти у складу са одредбама чл. 16. Закона: доставља затражену информацију подносиоцу захтева у прописаном року, ако располаже информацијом и о томе сачињава белешку; ако не располаже документом, обавештава тражиоца и уз његову сагласност, захтев доставља органу у чијем се поседу, по његовом сазнању документ налази. Уколико утврди да постоје Законом утврђени разлози да се ускрати или ограничи давање тражене информације, донеће решење којим се захтев одбија са образложењем разлога за такву одлуку, којих случајева до сада није било.

По прослеђеном или уступљеном захтеву од другог органа јавне власти на основу чл. 19. Закона, Повереник поступа тако што најпре проверава да ли се документ налази у поседу органа који му је проследио захтев и ако се не налази, захтев доставља органу у чијем се поседу, по његовом сазнању, документ налази (осим ако тражилац није одредио другачије) и о томе обавештава тражиоца, или ће тражиоца упутити на орган у чијем поседу се налази информација.

Представке на рад органа јавне власти, а које по садржини нису информације од јавног значаја, Повереник доставља надлежном органу ради поступања и обавештава подносиоца у оквиру своје надлежности.

У процедури доношења или измене других закона, Повереник јавно реагује када постоји несагласност тих прописа са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, на штету остваривања слободног приступа информацијама у поседу јавне власти.

Повереник указује органу јавне власти и када, мимо поступка одлучивања по жалби због повреде права на приступ информацији, утврди повреду осталих одредаба Закона на штету остваривања овог права, као нпр. у погледу наплате трошкова за издавање копија докумената у недозвољеним износима и сл.

3.2. Подаци о решеним предметима

У 2008. години Служба Повереника је имала у раду укупно 2.345 предмета. У току 2008. године је примљено 1.517 предмета, а још 828 пренето је из претходног периода. Решено је нешто више предмета у односу на број примљених током године,

тачније 1.521 предмет, што у односу на укупан број у раду рачунајући и пренете из претходне године, износи 64,86%. 824 предмета у поступку решавања, пренета су у 2009. годину.

Посматрано у односу на 2007. годину када је било укупно у раду 2.367 предмета, од којих је решено 1.539 предмета, евидентно је да је прилив предмета у 2008.г. био готово исти, а за преко 22 % већи у односу на 2006.г., и готово пет и по пута већи у односу на 2005.годину. И број решених предмета у 2008.г. је такође на нивоу 2007.г. с тим што је у последња два месеца 2008.г. значајан део времена и напора у Служби Повереника био посвећен и припремама да се и у потпуно неадекватним кадровским и логистичким условима створе какве такве могућности за остваривање нових надлежности, установљених Законом о заштити података о личности (23.10.2008.г.).

Решени предмети односе се на:

- 1.145 жалби, од којих је само 90 (7,86 %) изјављено на донета решења о одбијању захтева тражиоца информације, а остале жалбе су због непоступања органа по захтеву за приступ информацијама од јавног значаја или одбијања захтева без доношења решења,
- у 3 предмета је вођен поступак по службеној дужности у вези израде информатора о раду државног органа;
- 10 одговора на тужбе у управном спору, изјављене против решења Повереника,
- дато је 26 мишљења у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,
- 35 одговора на захтев којим се од Повереника траже информације од јавног значаја,
- 60 захтева којима се тражи информација од јавног значаја у вези са радом другог органа, а које је Служба проследила органу јавне власти који поседује информацију ради поступања и обавестила подносиоце,
- 126 предмета се односе на комуникацију са органима власти у вези са утврђивањем надлежности органа за поступање у конкретном случају, у вези са другим питањима примене закона,
- 104 представке на рад органа које нису информације од јавног значаја и исте су прослеђене надлежним органима на надлежност, уз обавештење подносиоцима
- 12 предмета који се односе на осталу комуникацију саветодавног и инструктивног карактера са органима власти поводом примене Закона, у циљу унапређења јавности рада.

3.2.1. Жалбе

Од укупно 1.145 решених жалби, свега 102 жалбе (8,9 %) су биле неосноване или са формалним недостацима, па су по њима донете следеће одлуке:

- 60 решења (5,24 %) којима се жалба одбија као неоснована,
- 42 закључка (3,67 %) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника за решавање.

Преостале 1.043 жалбе које су биле основане Повереник је решио на следећи начин:

- у 280 предмета (26,84 %) наложио је органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 260 решења, обзиром да је 20 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у 755 предмета (72,38%) обустављено је даље вођење поступка јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву за приступ информацији, па је у свим овим предметима донето 634 закључака о обустави поступка, обзиром да је 121 предмет спојен приликом решавања,
- У 8 предмета (0,77 %) поништио је решење првостепеног органа и предмет вратио на поновни поступак

Предмет захтева тражиоца су биле најчешће информације које се односе на: вођење поступака пред органима управе ради остваривања неког другог права или пред органима правосуђа, на располагање јавним ресурсима, буџетским и донаторским средствима, приватизацију, пројекте, инвестиције, јавне набавке, легалност поступака издавања разних дозвола, посебно за градњу објеката, заштиту личних слобода и личних и имовинских права, плате и друга примања из буџета, пријем кадрова и број запослених, документацију у вези са медицинским третманима, заштиту животне средине, мере заштите животиња, одлуке органа гоњења и правосудних органа и друго.

Статистички подаци говоре да је у 2008.г. највише жалби Поверенику било изјављено против републичких органа и организација, а затим органа локалне самоуправе, органа правосуђа и јавних предузећа, а најмање против покрајинских органа.

Из наведених података о исходу поступка по жалби закључује се да у око 70% случајева првостепени органи против којих је изјављена жалба поступе по захтеву тражиоца информације, односно жалиоца већ при сазнању да је жалба изјављена, а пре доношења одлуке Повереника, а још у око 20% случајева, органи поступе након донете одлуке по жалби.

Дакле, интервенцијом Повереника поводом жалби у 2008.г. тражиоцима је обезбеђен приступ у преко 90% случајева. Не мали број ових случајева имао је и значајан публицитет, као на пример:

- подаци о трошковима репрезентације и платама у јавним предузећима (Аеродром »Никола Тесла«, НИС, Електропривреда Србије, Транснафта-Панчево, Завод за уџбенике и наставна средства, Агенција за контролу летења ЈП Скијалишта, ЈП „Путеви Србије“ и РДУ РТС и др. агенције и дирекције чији је оснивач Република Србија), а по захтеву Административног одбора Народне скупштине,
- документација од Републичког завода за здравствено осигурање о сервисирању апарата за хемодијализу, по захтеву Удружења бубрежних болесника,
- тендерска документација, уговори и друге информације Агенције за приватизацију и Агенције за осигурање депозита, у вези са продајом капитала, односно акција предузећа БПИ, ДДОР Нови Сад, Бродоградилиште Београд, РТБ Бор,

- подаци Министарства одбране о расподели станова Војске Србије, Цвећара 2, о страним донацијама за дигитализацију војних докумената и др. информације у вези са унапређењима у Војсци,
- информације ЈП „СДПР“ у вези са пословима тог предузећа у Ираку,
- бројне информације у вези са трошењем буџетских средстава или друге информације које се односе на рад општине Зрењанин итд.
- Информације председника општине Лучани о приходима и расходима манифестације „Сабор трубача“ у Гучи и др.

Када се говори о напретку у поступању органа власти по захтевима за приступ информацијама и извршавању других обавеза које из закона проистичу, заслужује да се помене Безбедносно-информативна агенција. Иако је, у крајњој линији реч о појединачном случају, он свакако заслужује пажњу. Наиме, у ранијим годинама Безбедносно-информативна агенција је испољавала недопустив, игнорантски однос према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, правима грађана и јавности и сопственим обавезама из закона.

Због тога је Повереник сматрао својом обавезом да у Извештају о примени закона за прошлу годину упозори да је реч о односу који се не би смео толерисати, јер се ником не сме допустити да сам себе ставља изнад и изван домашаја закона. Зато треба констатовати да је Безбедносно-информативна агенција у 2008. учинила значајне кораке у поступању по захтевима тражиоца, поштовању законом утврђене процедуре, извршавању обавеза и објављивању појединих информација о свом раду. Само се по себи разуме да Агенција, као и други државни органи, треба још да ради на унапређењу односа према јавности, али треба констатовати да је у току прошле године, с тим у вези, учинила значајан напредак.

Заслужује и да се помене случај враћања после три године на посао „инсајдера“, тј. радника ЈП „Путеви Србије“ који је значајно допринео разоткривању случаја тзв. друмске мафије, а након ангажовања Повереника и медија који су о томе писали.

Међу позитивне ефекте који су умногоме резултат примене овог закона и активности и мера Повереника, а и чињенице да су те активности имале снажну подршку медија, могу се сврстати и недавно предузете мере Владе у вези са платама и бонусима у јавним предузећима, као и трошковима репрезентација, које су инициране након што се Одбор за административне послове Народне Скупштине, заложио за објављивање релевантних информација, пошто је претходно, у сврху прибављања тих информација, тражио и добио помоћ Повереника.

Статистички подаци за 2008.г. говоре да у око 7.5% случајева у односу на основане жалбе органи власти нису поступили по налогу из решења Повереника, при чему су готово подједнако заступљени органи и организације на републичком и они на локалном нивоу власти. То се може илустровати неким од случајева у којима, упркос датим налозима Повереника, тражиоци нису добили никакве или су добили непотпуне информације:

- давање сагласности на документ Меморандума о договору ЈП ПТТ „Србија“ и нових власника Мобтела од стране Министарства за инфраструктуру и Републичког јавног правобранилаштва;
- информације МУП-а о: расподели станова без конкурса и ранг листе, о предузетим мерама по кривичним пријавама Српске радикалне странке у вези са случајем „Мобтел“, затим по кривичној пријави Народног покрета „Отпор“, о постојању службене белешке МУП-а о догађају „злостављање

оваца“ у селу Качулице, о јавним набавкама у 2006.и 2007.г, од стране МУП-а Србије као и информације у вези са провером потписа народне иницијативе за измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Предлог закона о класификацији информација;

- Информације Агенције за приватизацију, за продају ДИН “Фабрика дувана“ Ниш, о тендерској документацији већинског власника „Србија туриста“ - Ниш, о аукцији „Албе,, - Нови Сад,
- Информације ЈП Аеродром „Никола Тесла“ о пројекту „Бодрум- Милас“,
- Подаци РИК-а о утрошеним средствима изборне кампање за изборе за народне посланике у мају 2008.г.,
- подаци Пореске управе Министарства финансија о контроли Ватерполо клуб „Црвена звезда“, „Север“, „Вода-Воде“, “Си&Си“ и др,
- Подаци РДУ РТС у вези са буџетом за песму Евровизије,
- Информације Министарства за животну средину и просторно планирање које се односе на издавање дозволе за санацију зграде бившег ЦК на Ушћу.

Што се тиче органа власти за које би се могло рећи да имају посебне проблеме у вези са применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, ценећи по статистичким подацима о броју одбијених захтева или ускраћених информација на републичком нивоу, могло би се издвојити Министарство унутрашњих послова. Међутим, не треба заобићи чињеницу да се ради о изузетно великом органу власти који располаже са огромним бројем информација и који је изложен заиста великом броју захтева за приступ истим. Такође треба констатовати да је оно што представља најупечатљивији показатељ недисциплине према закону - неизвршавање обавезујућих решења Повереника за информације, у највећој мери наслеђен проблем. У претходне три године по укупно 14 правоснажних решења Повереника министарство није поступило. У вези са овим проблемом односно ради његовог превазилажења, Повереник за информације остварио је непосредан контакт са министром унутрашњих послова. Повереник оцењује да су реалне могућности да ће предузимање одговарајућих мера МУП у наредној години обезбедити одговарајући степен дисциплине према закону и унапредити свој однос са јавношћу.

По оцени Повереника, озбиљну пажњу Владе заслужују индиције које указују да у структурама које су непосредно подређене Влади, појединци, па чак и службе, давањем неовлашћених и некомпетентних мишљења о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чак подстичу друге органе на неизвршавање обавеза утврђених решењима Повереника. Овакву недопустиву опструкцију закона Влада је дужна да спречи. У том контексту, посебну пажњу заслужује Министарство здравља, односно поступци инспекције у његовом саставу.

На локалном нивоу, најдрастичнији, практично карикатуралан случај кршења права на слободан приступ информацијама је од стране Културно-информативног центра Врњачка бања. Овај Центар, не само да није поступао по захтевима тражиоца, већ је одбијао и пријем поднесака Повереника, укључујући и налог за поступање.

Поводом недобијања информација ни након донетог решења Повереника, у 27 случајева тражиоци информација су се обратили Влади Србије, тражећи да у складу са обавезом из чланом 28.ст.2. Закона обезбеди извршење решења.

Из извештаја Генералног секретаријата Владе се види да Влада није ништа предузимала поводом тога, па чак ни онда када су у питању чланови Владе, односно

министарства на које се налог односио, о чему ће бити више у даљем тексту извештаја, у делу који се односи на административне препреке за спровођење закона.

3.2.2. Тужбе за вођење управног спора

Према подацима добијеним од Врховног суда Србије и расположивим подацима Службе Повереника, на основу овог закона, Врховном суду су у 2008.години поднете укупно 23 тужбе, од чега 10 против решења Повереника, 3 тужбе због непоступања Владе Србије по поднетим захтевима, 5 тужби због непоступања, односно одбијања захтева за приступ информацијама поднет Врховном суду Србије и Надзорном одбору тог суда, и по једна тужба против Народне скупштине и Републичког јавног тужилаштва и две тужбе против првостепених органа.

Од 10 тужби поднетих против одлука Повереника, две су поднели првостепени органи и једна од тих тужби је одбачена, а по другој Врховни суд није одлучио. Од преосталих 8 тужби које су поднели тражиоци информација против одлука Повереника, решене су две тако што је једна тужба одбијена, а друга усвојена.

Од 10 тужби поднетих против највиших државних органа, Врховни суд је решио само једну која је изјављена против Владе Србије тако што је тужбу одбацио из формалних разлога. Преостале 3 тужбе поднете против првостепених органа, према добијеним подацима из Врховног суда, нису такође решене.

У односу на 2007.годину када су поднете 34 тужбе против решења Повереника, од којих су 13 подносили органи власти којима је Повереник наложио да тражиоцу доставе захтеване информације, у 2008.г. је евидентно смањењен број тужби против одлука Повереника, а посебно оних које су подносили првостепени органи, што је позитиван знак имајући у виду мотив њиховог подношења као и то да првостепени органи у овим предметима и нису легитимисани за подношење тужби.

Наиме, сасвим се логично може претпоставити да разлог за подношење иначе недопуштених тужби није незнање, већ да су подношењем тужби првостепени органи заправо желели да одложе поступање по налогу Повереника.

3.3. Активности на унапређењу јавности рада

3.3.1. Обука јавних службеника и активности на афирмисању права јавности да зна

Током целе 2008. године, значајна пажња је била посвећена активностима Повереника и његове службе на упознавању јавности са остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и на помоћи органима власти у примени Закона.

Обуку кадрова у органима власти за примену овог закона, Закон је прописао као изричиту обавезу сваког државног органа, како би упознао запослене са обавезама утврђеним овим законом, а Поверенику је Закон ставио у задатак да предузима потребне мере да се ова обука реализује.

Као и током протеклих година од доношења Закона, Повереник стално наглашава важност обуке за квалитетно остваривање права слободног приступа информацијама у поседу органа јавне власти, али и као законској обавези органа и једној од 25 препорука ГРЕКО (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе) садржаних у Извештају од 9.10.2006.г. за Србију.

Повереник је и сам са представницима Службе учествовао у бројним семинарима посвећених представницима извршне и судске власти, медијима и

грађанима, на тему примене овог закона и остваривања права на слободан приступ информација, уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији, Канцеларије Савета Европе у Београду, Америчког удружења правника, ЦЕСИД-ом, Сталне конференције градова и општина, Привредне коморе Србије, Београда и регионалних привредних комора, Фонда за отворено друштво, Фонда за политичку изузетност и других невладиних организација, чланица Коалиције за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и уз сарадњу Службе за управљање кадровима Владе РС, за представнике републичких органа и организација и управних округа.

На трибинама, округлим столовима и сличним скуповима, у организацији других државних органа, медија и цивилног сектора, на тему цивилне контроле власти борбе против корупције, слободе медија, информисања грађана, доступности информација од јавног значаја и класификације информација, интернета и веб презентација, безбедности биометрије, доступности архивске грађе, Повереник и представници Службе, такође су узимали активно учешће, како би и путем медијске и друге кампање упућене грађанима, допринели афирмацији овог закона. Материја доступности информацијама је била предмет едукације и појединих учесника образовног система као саставни део грађанског васпитања и образовања. Право јавности на информације у поседу органа власти афирмисано је и преко бројних ауторских текстова које је Повереник објављивао током године.

Осим учешћа на неколико семинара посвећених запосленима у правосудним органима, Повереник је узео учешће и у раду скупа под називом “Судијски дани 2008” у организацији Врховног суда Србије, у октобру 2008.г. на тему праксе у области слободног приступа информацијама од јавног значаја.

Проблематика слободног приступа информацијама од јавног значаја, на предлог Повереника, постала је саставни део годишњег Програма општег стручног усавршавања државних службеника у органима државне управе и службама Владе Србије, за 2008.г. као и програма градива за полагање државног стручног испита за рад у државним органима.

Поводом Међународног дана права јавности да зна, уз учешће великог броја представника медија, органа власти као и чланова дипломатског кора, у септембру је у Београду одржан скуп на коме се говорило о ефектима оствареним у примени закона о доступности информација од јавног значаја, у сарадњи са Америчким удружењем правника - Правна иницијатива за централну Европу и Евроазију, Мисијом ОЕБС-а у Србији, Независним удружењем новинара Србије, Коалицијом НВО за слободу приступа информацијама и Америчком агенцијом за међународни развој, којим поводом су, између осталог, уручене награде и признања одређеним државним органима за посебан допринос примени овог закона.

У функцији лакшег коришћења права јавности да зна, Служба Повереника је у 2008.г. припремила и на својој Интернет презентацији објавила Каталог органа јавне власти на које се примењује Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који броји око 11 хиљада субјеката са електронским адресама веб сајтова органа који поседују своје Интернет презентације. Промене података се врше у континуитету.

Каталог је несумњиво од велике користи грађанима и свим другим потенцијалним корисницима овог права, као и самим органима власти, укључујући и надлежно министарство за функцију надзора, без обзира што нема конститутивни карактер, обзиром да се мали број органа одазвао позиву Повереника да достави званичне податке, па су за израду каталога коришћени најразличитији извори информација.

У функцији унапређења права на слободан приступ информацијама је и нови веб сајт Повереника, израђен уз материјалну подршку Канцеларије UNDP, са најновијим технолошким решењима која могу да одговоре новим обавезама институције Повереника и са могућношћу додавања нових компоненти, сегмената и база података, у складу са проширеним надлежностима, почев од 1.1.2009.г. Садржај нове интернет презентације је приступачан и за особе са инвалидитетом.

3.3.2. Друге активности и догађаји од значаја за унапређење права на доступност информација

3.3.2.1. Иницијативе у вези са прописима

У току 2008.г. Повереник је имао више разговора са министрима надлежним за послове информисања и за послове државне управе, а у вези измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Прихваћена је иницијатива Повереника да Министарство културе, заједно са Службом Повереника припреми измене овог закона, што је одмах и урађено, како би га министарство, као надлежни орган упутило Влади ради утврђивања предлога, а на основу сагласности и министра надлежног за државну управу да подржава ону измену којом би то министарство преузело надлежности за надзор над применом овог закона. Нажалост, нацрт Закона још увек није упућен Влади. На ову иницијативу Повереник се одлучио из разлога што Предлог измена овог закона који је, као резултат грађанске иницијативе, упућен Народној скупштини крајем 2007.г. у складу са уставним правом грађана на народну иницијативу, није нажалост ушао у скупштинску процедуру.

Усвајање предложених измена Закона у погледу искључења одговорности запосленог који, штитећи јавни интерес, супротно радноправној обавези чувања тајне, стави на увид јавности податке о злоупотребама о којима има сазнања (заштита тзв. "дувача у пиштаљке" тј. инсајдера) би било од посебног значаја са становишта његовог антикорупцијског потенцијала.

Током године Повереник је упутио и неколико других иницијатива и сугестија надлежним органима у поступку доношења или измена прописа, односно других значајних докумената, у функцији унапређења и лакшег остваривања права на доступност, односно заштите уставног права као нпр. у погледу измена:

- Закона о прекршајима, у смислу поједностављења процедуре код подношења захтева за покретање прекршајног поступка од стране оштећеног лица,
- Закона о тржишту хартија од вредности, у погледу садржине података о акционарима у Централном регистру хартија од вредности,
- Закона о матичним књигама, у погледу одредаба о остваривању права на приступ подацима у матичним књигама,
- Закона о административним таксама, у смислу отклањања нејасноћа о непостојању обавезе плаћања административних такси на захтеве за приступ информацијама од јавног значаја,
- доношења техничких прописа Агенције за телекомуникацију о условима за подсистеме, уређаје, опрему и инсталације за услуге интернет провајдера, у погледу решења која се односе на пресретања интернет комуникација,
- доношења Националног програма за интеграцију у Европску унију, у делу који се односи на измене закона о доступности информација.

Иницијативе Повереника су готово у целости прихваћене.

Нажалост, једна, можда најважнија иницијатива, подржана и од стране Заштитника грађана, није прихваћена. Реч је о иницијативи која се односила на спорни члан 45. Закона о заштити података о личности, којим се, супротно Конвенцији 108 о заштити лица у односу на аутоматску обраду података и Додатном протоколу уз ову конвенцију, као и одредбама закона о доступности информација, ограничавају овлашћења органа надлежног за надзор над применом овог закона, односно Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Одредба којом су уведена ограничења за надзорни орган, по дефиницији независан, је решење без преседана у упоредном праву и по оцени Повереника, ће извесно имати негативне последице у погледу оцене монитора ЕУ у вези са применом Закона о заштити података и његовом усклађеношћу са поменутиим међународним документима и опште прихваћеним европским стандардима, као и на само остваривање права утврђених овим законом.

3.3.2.2. Сарадња са државним органима и организацијама

Успостављена је редовна сарадња Повереника и других самосталних, независних државних органа и тела по питањима унапређења рада ових органа. Тако је Повереник заједно са Заштитником грађана и представницима других независних органа и тела, Државне ревизорске институције, Управе за јавне набавке, Комисије за заштиту права, у вези са неадекватним условима рада, упутио најпре заједничко саопштење, а затим и разговарао са председником Републике, председником Владе и председником Народне скупштине о начину превазилажења препрека у раду ових институција.

Са председником Скупштине, Повереник је такође разговарао и око судбине поднетог Предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2007.г. како би исти што пре био враћен у скупштинску процедуру. У два разговора са председником Владе, Повереник је указао на неопходност решавања неких важних питања за примену Закона која се тичу извршења одлука Повереника, вршења надзора над применом овог закона и значају и неопходности доношења прописа о класификацији тајних података.

Повереник се више пута сусрео са председником Врховног суда Србије по питању уједначавања праксе у поступању ова два органа у погледу заштите права на слободан приступ информацијама, као и са председником Уставног суда Србије, по питању уставне жалбе у контексту остваривања овог права.

Однос Повереника према министарствима, другим државним органима и органима локалне власти, заснивао се на односу другостепеног и првостепеног органа, пружању помоћи кроз едукацију у виду семинара и других стручних скупова и свакодневних консултација представника ових органа са Службом Повереника.

Значајно је поменути и унапређење сарадње са Канцеларијом за европске интеграције по питању остваривања приоритета утврђених Националним програмом Владе, као и са Управом за заједничке послове републичких органа у обезбеђењу одговарајућих техничких услуга.

Добра сарадња остварена је са представницима коморског система у земљи, са којима је служба Повереника реализовала укупно 16 једнодневних семинара широм Србије за потребе представника јавних предузећа и јавних служби.

3.3.2.3. Сарадња са невладиним сектором и медијима

И током 2008.г. Повереник је имао добру сарадњу са цивилним сектором и медијима. Сарадња са цивилним сектором се одвијала првенствено у домену организовања разних стручних скупова ради обуке и афирмације права јавности да зна, о чему је напред било више речи, посебно са невладиним организацијама окупљеним у Коалицију за слободу приступа информацијама од јавног значаја.

У том смислу, значајно је поменути и сарадњу са: Сталном конференцијом градова и општина, Транспарентношћу Србије, Београдским центром за људска права, Фондом за политичку изузетност, Фондом за отворено друштво, Јуком-ом, Друштвом архивиста Србије, Друштвом за информатику Србије, ЦЕСИД-ом, асоцијацијама новинара НУНС-ом и УНС-ом и многим другим субјектима цивилног сектора.

Веома добра сарадња Повереника са медијима у 2008.г. и њихова улога у афирмацији права јавности да зна је била од изузетне важности за примену овог закона. Јавности су познати случајеви у којима су поједини органи власти, тек након великог медијског притиска, поједине информације учинили доступним, као што је био случај са уговором о концесији, платама у појединим државним предузећима и др.

3.3.2.4. Сарадња са међународним организацијама

У 2008. години, Повереник је остварио, односно наставио сарадњу са:

- Мисијом ОЕБС-а у Београду, у виду наставка активности из претходне три година, у организацији семинара намењеним представницима медија и цивилном друштву, у области остваривања права на доступност информација у поседу јавне власти као и подршци Поверенику у обележавању Међународног дана права јавности да зна;

- Канцеларијом УНДП-а у Београду, у пружању подршке изградњи и подизању капацитета Службе Повереника, кроз материјалну подршку изради нове Интернет презентације Повереника, организовање студијске посете запослених ради стицања нових знања и размене искустава са Информацијским повереником и одговарајућим институцијама Републике Словеније и материјалну подршку поводом обележавања Међународног дана права јавности да зна. Договорена је сарадња и за 2009.годину;

- ГТЗ (Немачком организацијом за техничку сарадњу), кроз реализацију PLAC (Центар за политику и правни савет) пројекта кога финансира Европска унија, у оквиру кога је договорена сарадња кроз експертску помоћ канцеларији Повереника у области заштите личних података; изради Стратегије, процени усклађености Закона о заштити података о личности са правним тековинама Европске Уније, Директивом 95/46 и др. и обезбеђењу искустава других земаља у овој области;

- Америчким удружењем правника - Правна иницијатива за централну Европу и Евроазију, у виду подршке у организацији 8 семинара на тему слободног приступа информацијама, намењених локалним нивоима власти, као и подршци организовања тренинга за потребе запослених у Служби Повереника уз учешће експерата Информацијског повереника Републике Словеније као и подршци у обележавању Међународног дана права јавности да зна;

- Повереник је исказао заинтересованост за коришћење ИПА фондова ЕУ писмом које је упутио Министарству финансија и Канцеларији за европске интеграције, а што би било од посебног значаја у спровођењу нових надлежности Повереника од 2009.г. у области заштите података, имајући у виду недовољна буџетска средства за те послове.

У погледу ове иницијативе добијена је начелна подршка Канцеларије за европске интеграције, али је изостала свака повратна информација од поменутог министарства.

Током 2008.г. Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција и земаља у окружењу, поводом унапређења људских права и борбе против корупције, као нпр. са представницима Европске комисије ГРЕКО, амбасадором Урстадом, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији, са представницима Комесара за људска права Савета Европе у Београду, у оквиру припрема прве посете Комесара, затим са представницима USAID-а у Србији о резултатима примене закона о доступности информација и концепту новог закона о заштити података о личности, те могућој сарадњи и подршци институцији Повереника.

Повереник се сусрео и са амбасадором Словачке у Београду, господином Игором Фурђиком, са којим је разговарао о остваривању слободе приступа информација од јавног значаја, те о сарадњи са словачким институцијама које се баве заштитом овог права, као и са г-дином Игором Шолтерсом, председником Рачунског суда Републике Словеније са којим је разговарао о искуствима и сарадњи независних институција у борби против корупције, значају транспарентности рада органа власти и располагања финансијским и материјалним ресурсима.

3.3.3. Активности поводом израде и објављивања информатора о раду државног органа

Ова законска обавеза из чл. 39. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, односи се на државне органе, органе територијалне аутономије, органе локалне самоуправе и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења. Ова одредба Закона и Упутство за објављивање информатора о раду државног органа које је Повереник, у складу са Законом, донео у 2005.г. обавезују наведене органе власти да сачине Информатор о раду органа са свим релевантним подацима о органу, од значаја за грађане и јавност, да тај документ објаве на својој Интернет презентацији и да његов садржај редовно, најмање једном месечно, ажурирају.

Повереник од самог почетка спровођења Закона посебно инсистира на доследном спровођењу ове обавезе државних органа као једној од елементарних претпоставки за квалитетније и лакше остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и без посебног захтева тражиоца, као и ради унапређења јавности рада органа, једног од уставних начела у раду државних органа и предуслова добре управе.

Питање објављивања информатора о раду органа је било доминантно у сваком од великог броја семинара одржаваних током године широм Србије ради обуке представника локалне власти, правосудних органа, органа за прекршаје и других органа јавне власти и оних који су за потребе министарстава и других државних органа организовани у Београду.

У вези са израдом информатора о раду органа и њиховим квалитетом, значајно је поменути пројекат „Слободан приступ информацијама од јавног значаја“, финансиран из средстава НИП-а, преко Министарства за државну управу и локалну самоуправу, у оквиру кога је организација „Транспарентност Србије“ којој је, у поступку јавне набавке, додељено извршење овог посла, извршила анализу изабраних 80 информатора органа на републичком и покрајинском нивоу и њихове усклађености са Законом и Упутством Повереника, уз препоруке за побољшање квалитета. Уз то је на основу анализе информатора локалних органа власти, сачињен одговарајући модел

информатора за категорију органа локалне самоуправе. У 2009.г. ће бити завршен поступак око презентације и дистрибуције припремљених анализа и материјала што би требало значајно да побољша ситуацију у погледу информисања грађана о раду ових државних органа, а и спровођењу њихове законске обавезе.

О ефектима ових мера биће више речи у другом делу овог извештаја, као и о мерама које се тим поводом предузимају, посебно у погледу републичких органа.

4. АДМИНИСТРАТИВНЕ И ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА

Званичне оцене релевантних институција, оцена Европске комисије у Годишњим извештајима о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања за претходне три године, затим оцене и признања ОЕБС-а, Савета Европе, затим оцене асоцијација новинара и јавности уопште, потврђују да су постигнути значајни резултати у остваривању и заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је додељено признање „Најевропљанин године“ за најевропскији пројекат и остварење функције Повереника у 2008.годину, које додељује Прва европске кућа у Београду, почев од 2000. године.

Чињеница је ипак да би ефекти примене Закона о слободном приступу информацијама, без сумње, били далеко већи да је било одговарајуће спремности надлежних органа за отклањање појединих административних и других препрека у спровођењу овог закона, које нажалост трају пуне четири године. Због тога су, ради реалнијег сагледавања постигнутог, и у овом Извештају поновљене оне препреке које нису отклоњене, а које су битно утицале на примену овог закона.

4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство пуне прекршајне одговорности

Функција надзора Законом стављена у надлежност Министарства културе, у протекле четири године примене закона није обезбеђена у пуном капацитету, а тиме ни одговорност органа јавне власти за повреду права на приступ информацијама као и за неизвршавање других обавеза које из Закона проистичу, у погледу израде и објављивања информатора о раду и достављања извештаја Поверенику. Министарство је поступало у око 14 % предмета достављених из Службе Повереника, у вези са прекршајном одговорношћу због повреде права на приступ затраженим информацијама, што нимало не зачуђује, ако се има у виду да се само један човек у Министарству бави овим пословима.

Служба Повереника је Министарству културе, надлежном за подношења захтева за покретање прекршајних поступака, закључно са децембром 2008.г. доставила 1612 предмета са елементима прекршаја из чл. 46. Закона, што подразумева претходно спровођење надзора ради утврђивања идентитета одговорних лица и елемената прекршаја. Према подацима Министарства, исход је следећи: Министарство је поднело укупно 238 захтева надлежним прекршајним органима за покретање прекршајних поступака (78 захтева у 2008.г.), од чега је у 124 случаја изречена новчана казна у распону од 3.000 до 25.000 динара, што значи да ни у једном случају није изречена максимална казна предвиђена законом за одговорно лице у органу власти.

Наведени подаци говоре да је у тек око 7% од укупно евидентираних случајева повреде права на приступ траженим информацијама, до сада кажњено по закону, а за неизвршење осталих обавеза из Закона, није процесуиран ниједан случај, па се с

правом поставља питање да ли се овим органи власти подстичу на игнорисање законских обавеза.

У великом броју случајева је наступила застарелост. Велики број органа није одговорио на захтев Министарства културе да доставе податке за одговорно лице, због чега захтеви за покретање прекршајних поступака нису поднети. За неке радње које представљају повреду права на приступ информацијама, нису ни прописане санкције.

Поводом надзора, Повереник је више пута у писаној форми, а и усмено, указивао надлежним органима, укључујући Владу Србије и Министарство културе, подржавајући истовремено предлог Министарства културе да се надзор повери другом министарству, тј. министарству надлежном за послове државне управе - управној инспекцији, које има веће кадровске и друге претпоставке за остваривање ове функције. Ова иницијатива у 2006.г. није прихваћена, али је крајем 2007. и почетком 2008.г. поново актуализована и постоји начелна сагласност министра за државну управу да ову иницијативу прихвати. Нажалост, Министарство културе, измене Закона, укључујући и ову измену у погледу надзора, још није упутило Влади.

4.2. Необезбеђивање извршења одлука Повереника

Проблем нерегулисаног начина извршења одлука Повереника и непредузимања мера на обезбеђењу њиховог извршења од стране Владе понавља се нажалост и у овом извештају Повереника, обзиром да се по том питању није ништа променило од самог почетка примене Закона.

Функцију обезбеђења извршења решења Повереника коју је Закон према чл.28.став 2. ставио у надлежност Владе Србије, је утолико пре важније ставити у функцију из разлога што не функционише ни механизам одговарајуће прекршајне одговорности за повреду овог закона у пуном капацитету, укључујући и непоступање органа власти по налогу Повереника да тражиоцу омогући приступ информацији

Иницијативе које је Повереник, на основу овлашћења из члана 35.тач.2. Закона, још у 2006. г. два пута упутио Влади Републике Србије, да Влада успостави механизме за обезбеђење извршења одлука Повереника, нису нажалост дале резултате, као ни препоруке које је у том смислу Повереник предлагао у свим годишњим извештајима које је подносио Народној скупштини. О овом проблему Повереник је упознао и председника Владе током 2008.године. Поднетим иницијативама предлагано је да се одговарајућим интервенцијама у Пословнику Владе или усвајањем посебног подзаконског акта, уреди начин извршења решења Повереника, тако што би се активирали механизми предвиђени Законом о општем управном поступку за неизвршење неновчаних обавеза, какве садрже и решења Повереника, коришћењем принудне мере у виду новчане казне, која се може више пута понављати све док обавеза не буде извршена.

Одсуство подршке Владе у извршењу одлука Повереника и поред скретања пажње на овај проблем као и директног обраћања грађана и медија као тражиоца информација Влади, објективно има врло негативне последице по примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Оно упућује на закључак да Влада, макар и несвесно, подржава и охрабрује државне органе у кршењу овог Уставом и Законом загарантованог права. У прилог таквој претпоставци говоре и статистички подаци о великој заступљености републичких органа у укупном броју неизвршених налога из решења Повереника.

Из Извештаја Генералног секретаријата Владе, види се да су се само у 2008.г. у 27 случајева тражиоци информација обратили Влади са захтевом да се обезбеди извршење решење Повереника онда када орган власти није поступио по обавезујућем

налогу Повереника. Из истог извештаја се не може закључити да је Влада интервенисала ни по једном захтеву од ових захтева, нити да је било шта предузела с тим у вези.

На овај проблем указивали су и у сваком од извештаја монитори надлежних европских институција, али је упркос томе остао нерешен. Индикативно је и да је проблем остао нерешен, иако је констатован и у одговарајућим документима Владе, као што је Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције као и План за спровођење приоритета из Европског партнерства. Нажалост, ни препоруке из наведених страних извештаја и домаћих докумената нису довеле до отклањања ових препрека у остваривању права на доступност информација.

4.3. Неадекватно нормативно окружење

4.3.1. Однос Закона о слободном приступу информацијама и других закона

О проблему неусаглашености одредаба о доступности информација у многим процесним и другим законима са одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, такође је било речи и у ранијим годишњим извештајима и од тада се ситуација није битно променила, па је одсуство озбиљне бриге надлежних органа о конзистентности правног система у погледу ове материје и даље присутно.

У многим процесним законима као нпр. Закону о општем управном поступку, ЗКП, о прекршајном, извршном, парничном, и др., егзистирају и даље одредбе којима се приступ информацијама дозвољава само одређеним лицима (нпр. странкама у поступку) или се то условљава доказивањем постојања „оправданог“ или „основаног“ интереса за приступ информацијама, што је супротно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Друга група закона садржи такође ограничавајуће одредбе у погледу приступа информацијама, с позивом на тајност података, као нпр. Закон о полицији, Закон о пореском поступку и пореској администрацији и др. па се по том основу, аутоматски ускраћују тражене информације и у случају када нису испуњени и други материјални услови прописани Законом о слободном приступу информацијама, тј. без доказа да је то неопходно да би се заштитио неки претежнији легитимни интерес, те да би одавањем тражених података могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама.

Пракса Повереника говори, а и јавности је познато да се неретко, код ускраћивања тражених информација с позивом на поверљивост документа, радило о прикривању недозвољених радњи, односно корупције.

Неретко се и код доношења или измена прописа након што је донет закон о слободном приступу информацијама, није водило довољно рачуна о потреби да се одговарајуће одредбе о јавности рада и доступности информација у тим законима усагласе са одредбама Закона о слободном приступу информацијама, као *lex specialis*-ом који је утемељен на одговарајућим међународним документима, декларацијама и препорукама. Пример за то су нпр. измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији из 2007.г.

Декларација о доступности информација, коју су у децембру 2004. заједнички усвојили специјални извештач Уједињених Нација за слободу мишљења и изражавања, представник ОЕБС-а за слободу медија, и специјални извештач Организације америчких држава за слободу изражавања, изричита је у погледу тога да,

у случају супротности, закон о доступности информација има приоритет у односу на све остале законе.

4.3.2. Одсуство одговарајућих комплементарних прописа

Као и у претходним извештајима Повереника, и у овом се наглашава да је за квалитетну примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја нужно хитно доношење Закона о класификацији тајних података, комплементарног овом закону. Одмеравање претежности интереса између права јавности да зна и заштите тајних података, ради заштите неког државног или другог вишег легитимног интереса, било би далеко једноставније, када би се законом уредио појам државне, војне и службене тајне, процедуре за стављање и скидање ознаке тајности, класификација тајних података, одговорност руковођа тајним подацима, орган који би се старао о њиховој заштити и сл.

Када су питању документи са ознакама тајности и приступ информацијама из тих докумената, Препорука Комитета Министара Савета Европе, Р бр.2002, говори да „треба избегавати да тајност документа аутоматски онемогућава увид у тај документ у будућности“, те да се орган власти који поступа по захтеву тражиоца информације, мора уверити да ли су заиста испуњени услови за тајност тог документа, применом теста „одмеравања интереса“. Фактичка ситуација је још увек таква да постоји велики број докумената код нас који су у одређеном времену добили ознаку тајности за којом је тада постојала потреба, али која никада касније није преиспитивана нити укинута престанком разлога за то, што значајно штети примени закона о приступу информацијама и ствара конфузију лицима овлашћеним за поступање по овом закону, а неретко представља одлично средство да се и корупција прикрије иза тога.

Министарство правде је формирало радну групу са задатком да припреми нацрт овог закона, али, иако је протекло доста времена, тај посао још није завршен. Истовремено забрињава чињеница да је модел Закона о класификацији тајних података, који је припремила експертска група невладиних организација у чијем раду је, *ad personam* учествовао и сам Повереник, и који модел је добио подршку преко 30 хиљада грађана и као резултат народне иницијативе, у форми Предлога закона предат Народној скупштини крајем 2007.г., није уврштен у процедуру нити разматран у Скупштини.

4.3.3. Проблем додатног смештајног простора

Осим наведених препрека, ништа мање битан за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није проблем неадекватних услова рада Службе Повереника, који је био присутан током целе 2008.г, а траје готово од оснивања органа.

У обезбеђивању основних услова за рад, Повереник се од самог почетка суочавао са бројним потешкоћама. То је најизраженије у погледу обезбеђења потребног простора за рад поводом чега је упутио на десетине писама и обавио много разговора са надлежним органима и службама Владе, указујући на последице.

Додатни простор обезбеђен Закључком Владе 77 бр.361-1847/2005-002 од 27.03.2008.г. након бројних интервенција Повереника, није нажалост стављен на располагање Поверенику јер га је током целе године држало у поседу Министарства правде.

Из тих разлога није могао бити реализован Кадровски план по коме је требало примити још девет запослених, па је Повереник, осим заменика, имао свега 6

запослених, што је, како је напред наведено, далеко испод стварних потреба органа и обима посла.

Директна последица одсуства ангажовања власти у решавању овог питања је да близу хиљаду предмета по жалбама оних чије је право на приступ информацијама повређено, без кривице Повереника, чека на доношење његове одлуке, а протекао је законски рок од 30 дана у коме је Повереник био у обавези да донесе одлуку при чему информација која се не добије на време, губи свој значај. Због великог прилива предмета који износи знатно преко 100 месечно, и недостатка потребних кадрова, Повереник је био принуђен да обавља пре свега оне задатке и надлежности које није могуће одложити.

У време подношења овог извештаја, просторије обезбеђене по напред наведеном закључку Владе, коначно су стављене на располагање Поверенику и оне су довољне за око 20 запослених, што је број који је 3,5 пута мањи од броја одобреног од стране Скупштине, па ће питање простора остати актуелно и врло оптерећујуће и у наредном периоду. Ова чињеница ће, разуме се, веома битно отежавати извршавање нових обавеза Повереника утврђених Законом о заштити података о личности, који се примењује од 01. 01. 2009.г.

5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на Интернет презентацији Повереника, на адреси: www.poverenik.org.rs и то како оне у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тако и оне које се односе на саму Службу Повереника. Јавност података у вези примене Закона обезбеђује се путем јавних саопштења, начелних мишљења и ставова по захтевима органа, или појединачних, изражених кроз одлуку Повереника по жалби, од којих се неке објављују у Информатору Повереника.

Информације у вези рада Службе Повереника, статистички подаци о решавању предмета и донетим одлукама, о одобреном буџету и његовом извршењу, платама, расположивој опреми за рад, организацији, запосленима и др. садржане су у Информатору о раду Повереника који је такође представљен на сајту и месечно се ажурира.

Јавност рада се обезбеђује и путем извештаја Повереника надлежним органима, Народној скупштини, односно надлежном скупштинском одбору, као и кроз обавештавање Председника Владе, Владе Србије и Министарства културе, као органа надлежног за надзор над применом овог закона.

Од почетка рада Повереник је поднео један ванредни извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Одбору за културу и информисање Народне скупштине у новембру 2005.г, као и три редовна годишња извештаја Народној скупштини, за 2005, 2006. и 2007.г. Извештај за 2005.г. и 2006.г. разматран је и прихваћен на Одбору за културу и информисање, а Скупштина их није разматрала. Доиста, Извештај за 2006.г. је био предмет расправе народних посланика у оквиру поновног избора Повереника у јуну 2007. године. Извештаји су доступни на Интернет страници Повереника.

6. ОСВРТ НА СТАЊЕ У ОБЛАСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

6.1. Заинтересованост за тражење информација

Пракса Повереника у спровођењу Закона о слободном приступу информација од јавног значаја и достављени извештаји органа власти о примени Закона у погледу стања о остваривању права на слободан приступ информацијама, показују следеће:

Право на слободан приступ информацијама у поседу органа власти користе највише грађани. Према подацима из око 630 достављених извештаја Поверенику, током 2008. године, поднето је око 55.850 захтева органима, што је преко шест пута више у односу на 9.000 захтева у 2007. години. Ови подаци из извештаја не могу се, наравно, третирали као потпуно тачни имајући у виду, ако ништа друго оно чињеницу да велики број органа није доставио извештај. Међутим, свакако су упоредљиви са подацима о прошлогодишњој ситуацији и као такви су врло индикативни и потврђују позитиван тренд.

Будући да се ради само о подацима из извештаја који су достављени Поверенику, а да извештаје нису доставили сви који су били дужни да то учине, као и да добар број тих извештаја није потпун, јасно је да је број реално поднетих захтева за приступ информацијама од јавног значаја очигледно неупоредиво већи. То потврђују и чести наводи у извештајима органа да нису водили евиденцију свих захтева, посебно усмених, по којима су информације одмах саопштене тражиоцу.

Заинтересованост грађана за рад органа јавне власти је очигледно све присутнија. Статистички подаци говоре да у поднетим захтевима у 2008.г. грађани и удружења грађана учествују са око 71%, представници медија са око 22% и у око 7% тражиоци информација су сами органи власти и представници политичких странака.

У погледу садржине захтева за приступ информацијама, највеће интересовање грађана и у претходној години је за податке о располагању буџетским средствима, платама и броју запослених у јавном сектору, јавним набавкама, приватизацији друштвене односно државне имовине, инвестицијама и реализацији значајних пројеката, платама и запосленима, али и о поступању органа у разним судским и управним поступцима, посебно око издавања разних дозвола, за градњу објеката и о рушењу бесправних, о документима о оперативним активностима радника унутрашњих послова, о медицинској документацији односно лечењу, мерама за заштиту животне средине и животиња, о функционисању локалне самоуправе, финансирању странака, локалних медија и друго. Иза поднетих захтева веома често се крију сазнања о незаконитом поступању службених лица, односно корупцији, при чему су тражиоци неретко и сами непосредно оштећени.

6.2. Како органи поступају по захтевима

И поред одређеног евидентног напретка у поступању органа по захтевима за приступ информацијама, и даље је велики број жалби Поверенику што говори да још увек нема потребне спремности органа власти да омогуће приступ свим информацијама о свом раду, у складу са стандардима утврђеним Законом, а пре него што тражилац информације изјави жалбу.

У прилог томе говори податак да је у односу на број решених жалби, само 5,24% жалби је било неосновано и 3,67% жалби је одбачено због процесних разлога, што потврђује констатацију да се захтеви за приступ информацијама поднети

првостепеним органима и даље неосновано одбијају у великом проценту или се по њима не поступа у складу са законом.

Забрињава и даље изузетно висок проценат жалби изјављених због тзв. „ћутања администрације“, иако Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја такву процесну ситуацију не познаје, већ за то предвиђа прекршајну одговорност. У прилог ове тврдње је податак од свега 7,86% жалби изјављених на донета решења којима је одбијен захтев за приступ информацијама, док се у осталим случајевима ради о жалбама због непоступања по захтеву или одбијању захтева у форми обавештења тражиоцу информације.

У великом броју случајева, 72,38%, обустављен је поступак по жалби, јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву тражиоца и омогућио приступ информацији, што је за око 8% више у односу на 2007.г. То потврђује ранију констатацију да се уз мало више воље, знања и одговорности, могло удовољити грађанима и медијима и свима другима који су информације тражили и ојачати њихово поверење у власт, а истовремено избећи непотребно администрирање поводом жалбе, трошкови и одговорност за прекршај.

Најчешћи разлог због кога су органи ускраћивали тражене информације је позивање на поверљивост докумената, па и на ону утврђену подзаконским или општим актима органа, без пружања доказа да се тиме штити неки претежнији интерес, како то Закон налаже, или навођења да тражилац нема оправдан интерес, јер како се тврди, није имао статус странке у неком поступку пред органом власти поводом кога се информације траже, што такође не сме бити разлог ускраћивања информације.

Било је случајева и неоснованог ускраћивања информација с позивом на заштиту приватности, па и кад се радило о плати директора јавног предузећа, или на злоупотребу права на информацију због подношења више захтева од стране истог лица, иако се радило о информацијама као што су располагања буџетским средствима и другим јавним ресурсима, од стране носиоца јавних функција, или о пријему и броју државних службеника и сл.

Органи власти су захтеве тражиоца одбијали у највећем броју случајева у форми обавештења, што је супротно закону који налаже да се у том случају донесе решење, дају разлози и докази за одбијање захтева, да се то чини ради заштите неког вишег легитимног интереса, о могућим штетним последицама као и поука о правном леку.

Посебно забрињава појава да су државни и други органи власти информације ускраћивали такође органима власти и то на писмени захтев поднет с позивом на закон о доступности информација. Таквим понашањем органа не само да се крше одредбе овог закона већ и опште познате законске обавезе о њиховој узајамној сарадњи и правилима добре управе.

И у 2008.г. као у претходној, право на слободан приступ информацијама користили су и представници политичких странака, како владајућих тако и опозиционих, тражећи информације од органа на чијем челу су очигледно њихови политички противници, а често након недобијених одговора на одборничка питања.

Напред исказани подаци о одлукама Повереника донетим поводом изјављених жалби у случају одбијања приступа информацији, говоре о великом проценту неосновано одбијених или игнорисаних-нерешаваних захтева од стране државних органа, односно да је свега 9% од укупно изјављених жалби било одбијено или одбачено од стране Повереника из материјално-правних или процесних разлога.

У преко три пута већем броју органа у односу на претходну годину, тачније у око 300 органа или нешто мање од 50 % оних који су доставили извештај, старешина органа је одредио посебно лице за поступање по захтевима за приступ информацијама,

док у осталим случајевима то није учињено. Са аспекта благовремености у поступању по захтеву, рекло би се да су у предности органи који имају овлашћена лица за поступања, посебно већи органи са доста организационих делова, најчешће дислоцираних из седишта органа. Са аспекта одговорности, реалније је када је одговорност на старешини органа у ситуацијама када није одређено посебно лице за поступање и када по Закону старешина одговара за поступање по захтевима тражиоца.

Органи у којима су одређена лица за поступање по захтевима за приступ информацијама су били у предности и у погледу коришћења знања приликом учешћа на напред поменутих бројних семинарима који су организовани ради њихове едукације, на којима су у много мањој мери узимали учешће представници органа који нису именовали овлашћена лица.

Лица овлашћена за поступање по захтевима за приступ информацијама, најчешће обављају најчешће и друге послове и истичу да нису у стању да се на одговарајући начин посвете обавезама из овог закона. Осим тога, она су та која по закону одговарају за прекршај када тражиоцу ускрате информацију, иако то често није резултат њихове воље, већ става старешине органа. У том смислу би за примену овог закона било од изузетне важности да се усвоје предложене измене закона по којима се за повреду закона утврђује одговорност руководиоца, а не овлашћеног лица.

Недовољна обученост кадрова остаје и даље као главни разлог недовољне спремности органа власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, ако се изузму ситуације где постоји изражена намера прикривања одређених информација.

6.3. Наплаћивање трошкова

Према Уредби Владе Републике Србије, трошкови поступка издавања копија службених докумената су приход буџета Републике Србије.

Подаци из достављених извештаја говоре да је на име трошкова поступка по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у 2008. години наплаћено око 38.000,00 динара, за 12.000,00 више у односу на 2007. годину. Наравно, на први поглед је јасно, да имајући у виду да је реч о подацима који се односе на целу Републику, да се ради о занемарљивим средствима.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по овом основу у 2008.г. износи 15.000,00 динара, што је за 23.000,00 мање од оног исказаном у извештајима органа. Ова разлика би могла да значи да су код појединих органа ова средства уплаћивана на њихов рачун, а не на прописани рачун буџета за ову намену, кога је Министарство финансија прописало крајем фебруара 2007.г. Поверенику, са аспекта остваривања заштите права на информације, овај податак није битан, али би овај податак, ако се апстрахује да је реч о минималним износима, могао бити од значаја органима надлежним за контролу буџетских прихода.

У прошлој години је било мало и мање него у претходној, притужби Поверенику у погледу наплате већих трошкова копија докумената у односу на нужне трошкове, или наплате такси на поднети захтев за приступ информацијама према прописима о административним таксама, што није у складу са прописима о доступности информација.

У ситуацијама када је био упознат са случајем наплате или покушаја наплате виших трошкова од прописаних, Повереник је реаговао упозорењем органу да то није у складу са Законом.

6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација

Спровођење обуке запослених је и законска обавеза органа, али и најважнији услов за доследну примену Закона о приступу информацијама, због чега се Повереник заложио да се ова проблематика уврсти у обавезан програм стручног усавршавања државних службеника и програм за полагање државног стручног испита за рад у државним органима, како би се створили услови и да се напред поменута обавезујућа препорука GRECO (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе) доследно спроведе.

Без обзира на наведено, свега 48 % органа од оних који су доставили извештај, навело је у извештају да је у 2008. години имало активности поводом обуке за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, око 30% се изјаснило да нису спроводили обуку, док се око 22% органа у том погледу није уопште изјашњавало. Ови подаци нису охрабрујући и потврђују ранију констатацију да, ако се изузму напред наведене активности које је имао Повереник и његова служба у погледу обуке, у сарадњи са државним органима и невладиним сектором, још увек веома мали број органа сам предузима активности на обуци својих запослених ради упознавања са одредбама овог закона и обавезама које из њега проистичу.

У погледу законске обавезе органа да редовно одржавају своје носаче информација (папирна документација, траке, филмови, електронски медији и сл.), око 58% органа који су доставили извештај је навело да ову обавезу извршава, око 15 % органа се изричито изјаснило да нису предузимане мере на одржавању носача информација, а преостали органи се нису ни изјашњавали у погледу ове обавезе. Оваквим стањем, без обзира на одређени напредак у односу на прошлу годину, се не сме бити задовољно, јер оно говори о неодговорном односу не малог броја органа у погледу чувања и одржавања сопствене документације. Такав однос свакако заслужује пажњу, не само као предуслов да се ефикасно долази до тражене информације. Наравно, оцена правог стање у погледу извршења ове законске обавезе органа захтева вршење озбиљног надзора од стране надлежних чега, ни у петој години примене закона, још увек нема.

6.5. Подношење извештаја

Према одредбама члана 43. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, овлашћено лице државног органа подноси годишњи извештај Поверенику о радњама тог органа предузетим у циљу примене овог закона. Осим државних органа, ова обавеза се односи и на друге органе јавне власти који у смислу овог закона, имају статус државних органа и то: органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе као и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења.

Повереник је средином децембра прошле године, упутио писмо готово свим државним органима на које се ова законска обавеза односи, што је учинио и путем јавних саопштења, позивајући све државне органе на извршење ове обавезе, закључно са 20. јануаром 2009. године.

Извештај о спровођењу Закона у 2008.г., до закључења овог извештаја, доставило је око 630 органа, готово исти број као и за 2007. годину. Према расположивим подацима Службе Повереника садржаним у Каталогу органа јавне власти, укупан број органа на које се обавеза достављања извештаја односи је нешто мање од 4.000. Овај податак се наравно не може узети као апсолутно тачан обзиром да категорија оних организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења

није прецизно одредива без вршења надзора. У том контексту треба посматрати и проценат оних који су доставили извештај, а који према тим подацима износи око 16%. Највећи проценат оних који ову обавезу нису испунили односи се на институције образовања, од основног до високог. А реч је о органима који без сумње имају јавна овлашћења те и наведену обавезу.

Свих 6 државних органа из чл. 22. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, Врховни суд и Републички јавни тужилац, доставили су свој извештај. Од 24 министарства, извештај нису доставила 3 министарстава: Министарство за инфраструктуру, Министарство рударства и енергетике и Министарство спољних послова, од којих су два која то нису учинила ни за 2007.годину (за инфраструктуру - раније за капиталне инвестиције и за спољне послове).

На покрајинском нивоу, обавезу су извршили и Скупштина и Извршно веће и 17 од укупно 19 покрајинских секретаријата и 62% других покрајинских органа. Код органа у области правосуђа, проценат извршења ове обавезе је генерално нешто мањи у односу на прошлу годину, изузев код општинских судова где је проценат нешто већи. Тако су ову обавезу испунили сви трговински судови, око 82-87 % окружних и општинских судова и јавних тужилаштва, и око 77% органа за прекршаје.

Од око 30 јавних предузећа (на републичком и покрајинском нивоу) којима је поверено вршење јавних овлашћења и која због тога имају обавезу подношења годишњег извештаја Поверенику, учинила су то 22 или 76%, што је за око 13 % више у односу на прошлу годину, а што је очигледно последица великог интересовања грађана о раду ових органа који располажу значајним јавним ресурсима и чије услуге користе готово сви грађани, медијског притиска и честог оглашавања Повереника поводом ове категорије органа.

Значајан помак у односу на прошлу годину приметан је у погледу достављања извештаја других организација на републичком нивоу којима је такође поверено вршење јавних овлашћења, агенција, завода, дирекција, фондова. и сл. од којих је 74% испунило ову законску обавезу.

Ситуација у односу на локалну самоуправу је још увек незадовољавајућа. Иако је Повереник упутио писма на адресе свих градова, градских и других општина у Србији, извештај је доставило 90 општина или 51,43 %, чак нешто мање и у односу на прошлу годину, те код чињенице да се ради о четвртој години примене закона и да су сви позвани да испуне ову законску обавезу, овај податак о односу локалне власти према законским обавезама је веома забрињавајући.

Преглед података о броју приспелих извештаја:

Државни орган	Укупан број држ.органа	Доставили извештај	% достављ. извештаја	Напомена
Органи из чл. 22 Закона (Н.скупштина,председник Републике,Влада, Врховни суд, Уставни суд, Републ.ј. тужилац)	6	6	100 %	
Министарства	24	21	87,5 %	Нису доставили: - за инфраструктуру, - за спољне послове и - за рударство и енер.
Окружни судови	30	25	83,3%	

Општински судови	124	101	81,5%	
Трговински судови	19	18	100%	Суд у Н.Пазару не функционише
Окружна ј. тужилаштва	30	26	86,7%	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	
Општинска ј. тужилаштва	103	89	87%	
Органи за прекршаје	162	124	76,5%	
Органи и организац. АП Војводине	34	21	61,8%	
Градови	24	19	79,1%	
Градске општине	31	16	51,6%	
Општине	144	74	51,4%	
Јавна предузећа (републ. и покрајинска) у обавези дост. извештаја	29	22	75,8 %	
Други државни органи		68		
Укупно		631		

6.6. Израда и објављивање информатора о раду

Према одредбама члана 39. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Упутства за објављивање информатора о раду државног органа, државни и други органи јавне власти који имају тај статус у смислу овог закона, у обавези су да израде информатор у електронском облику и објаве га на начин прописан Упутством, путем интернета, тј. своје веб презентације, уз могућност да га уз то, објаве и у неком другом облику.

Значај објављивања информатора о раду органа за грађане и за примену Закона о доступности информација генерално, без сумње је веома велики. Објављивањем овог документа државни органи би грађанима и медијима учинили доступним најважније информације о раду органа, кадровским и другим капацитетима органа, о његовој организацији, надлежностима, трошењу буџетских средстава, врстама услуга које орган пружа и процедурама за остваривање права, о врстама информација којима орган располаже и др. и то без формалног захтева за приступ информацијама. Израда и ажурирање овог документа је истовремено и прилика органа да стално преиспитује своју организацију рада и процедуре, и да их унапређује, као и да афирмише рад органа.

Према извештајним подацима, ову законску обавезу испоштовало је у целости 208 државних органа, објавивши информатор на веб сајту органа, што је само незнатно више у односу на 2007. годину.

Ову обавезу је делимично извршило још око 237 органа (20 више у односу на 2007.г) који су информатор израдили у штампаном облику, али га нису објавили на начин прописан Упутством Повереника. Највећи број ових органа то није учинило из објективних разлога, услед недостатка своје Интернет презентације, при чему многи нису искористили могућност предвиђену Упутством да се у таквим случајевима информатор могао објавити на сајту непосредно вишег органа или оног који над његовим радом врши надзор или му је поверио обављање послова, као што је то учињено на порталу трговинских судов.

Преглед објављених информатора по структури органа:

Државни орган	Укупно има	Информ. израђен и објављен на веб сајту	%	Информ. израђен али није објављен на сајту	Напомена
Органи из чл. 22 Закона (Н.скупштина,председник Републике,Влада, Врховни суд, Уставни суд, Републ.ј. тужилац)	6	6	100%		
Министарства	24	22	91,6%	1 М. вера	нема министарство за: -инфраструкт.
Органи АП Војводине	34	17	50 %	1	
Окружни судови	30	11	36,7%	9	
Општински судови	124	22	17,7%	46	
Трговински судови	19 (1 суд не ради)	14	73,7 %	2	
Окружна ј. тужилаштва	31	3	9,7 %	19	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	-	
Општинска ј. тужил.	103	9	8,7%	47	
Органи за прекршаје	162	8	4,9 %	68	
Градови	24	15	62,5%	1	
Градске општине	31	12	38,7%	1	
Општине	144	23	16 %	21	
Јавна предузећа (републичка и покрајинска)	29	16	55,2%	3	
Други државни органи и организације		32		9	
Укупно		208		237	

Од шест државних органа из члана 22. Закона, који су сачинили информаторе о свом раду и објавили на својим Интернет презентацијама, заслужује да се посебно помене Народна скупштина која је објавила нови и садржајнији информатор о раду.

Када су у питању министарства, стање у погледу извршавања ове законске обавезе у 2008.г. статистички гледано је боље него у 2007.г. за око 20%. Ово је последица и формалних налога Повереника да се испоштује ова законска обавеза. Дате налоге ипак није испоштвало једно министарство, Министарство за инфраструктуру.

У извештају Министарства вера стоји да је Информатор о раду тог министарства у припреми за објављивање (као и у извештају за претходну годину), мада је Поверенику позната чињеница да је исто министарство још у децембру 2005.г. овај документ у недостатку своје Интернет презентације, објавило на сајту Владе Србије.

Што се тиче обавезе да се подаци у информатору органа који су га објавили, редовно, најмање једном месечно ажурирају, ситуација није још увек задовољавајућа јер око 1/3 министарстава то не чини редовно или није вршила промену након постављања информатора на Интернету, што потврђује констатацију да су поједини органи информаторе објавили само ради задовољења форме.

По питању квалитета објављених информатора, стање је боље у односу на претходну годину, али још увек није на нивоу очекиваног и потребног и врло је неуједначено. То показује и спроведена анализа коју је радила организација Транспарентност Србије у оквиру напред поменутог пројекта НИП-а, да има информатора који садрже само основне информације о својој организацији, одобреном буџету, и сл. информација којих иначе има и на сајту органа, до оних чији информатори садрже велики број корисних и актуелних информација о раду тог органа. Оцене квалитета (од 1-5) према овој анализи су следеће:

- у категорији органа власти из члана 22. Закона, чије се оцене крећу од 2,57 до 3,78, највишу оцену је добио Информатор председника Републике, а најнижу Владе (напомињемо да је, у погледу Народне скупштине анализирано претходно издање Информатора, обзиром да је ново, знатно побољшано издање објављено после спроведене анализе вршене у октобру и новембру 2008.г.);
- у категорији министарстава чије се оцене крећу од 1,78 до 3,74, највиша је оцена Информатора Министарства за државну управу и локалну самоуправу, а најнижа Министарства унутрашњих послова;
- у категорији самосталних независних државних органа, где се оцене крећу од 1,96 до 4,70 највиша оцена је за Информатор Повереника за информације од јавног значаја, а најнижа Републичке агенције за телекомуникацију;
- оцене покрајинских органа које се крећу од 2,35 до 3,30, највиша је за Информатор о раду Покрајинског секретаријата за прописе, а најнижа за Информатор Покрајинског секретаријата за финансије АП Војводине;
- у категорији републичких и покрајинских јавних предузећа, чије оцене се крећу од 1,59 до 3,17, највиша оцена је за Информатор ЈП „Војводина шуме“, а најнижа за Национални парк „Фрушка гора“.

Поменута анализа ће без сумње допринети побољшању квалитета информатора који су били предмет анализе, али ће бити од користи и онима који тек треба да раде на изради овог документа, користећи искуства других. Ово се посебно односи на органе локалне самоуправе за које је припремљени и модел информатора, који ће им бити достављен у најскорије време, а што све треба да резултира побољшањем ситуације у погледу информисања грађана о раду ових органа власти.

Што се тиче правосудних органа, и поред генералног проблема у погледу њихове техничке опремљености, приметно је незнатно повећања броја објављених информатора на сајту органа и израда све већег броја информатора у текстуалном облику, у одсуству Интернет презентације. Најбоље стање, као и у ранијем периоду је код трговинских судова, на челу са Вишим трговинским судом, а значајни су и резултати јавних тужилаштва, видно бољи у односу на претходну годину, а затим органа за прекршаје.

Кад су у питању јавна предузећа на републичком и покрајинском нивоу, ситуација је у 2008. години је готово иста као у 2007.г. Кад је реч о садржини

објављених информатора, многе информације, као оне о платама, и даље су пословна тајна или недостају важне информације о процедурама, јавним ресурсима које користе и сл. што је својствено и већини других организација са јавним овлашћењима, типа агенција, завода, фондова, дирекција и сл.

У погледу органа на локалном нивоу, стање је незнатно боље у односу на претходну годину. Према извештајним подацима за 2008.г., 50 од укупно 199 градова, градских и других општина имају објављен информатор на сајту и још 23 у штампаном облику. Без обзира на овај благи пораст, податак да је мало више од једне четвртине од укупног броја ових органа локалне власти у четвртој години примене Закона, у целости извршило ову законску обавезу, је крајње забрињавајући, будући да су грађани пред овим органима најчешћи корисници услуга, те да су им информације о њиховим правима и процедурама, по правилу најпотребније.

Због оваквог стања у погледу извршавања обавеза локалне власти, очекујемо да ће припремљени модел информатора који ће бити дистрибуиран уз сарадњу са Сталном конференцијом градова и општина, значајно помоћи органима да испуне ову законску обавезу и тиме побољшају информисање грађана.

7. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ СТАЊА У ОБЛАСТИ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Степен примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јесте у порасту и то сигурно охрабрује. Међутим, готово ниједан од проблема који су исказани у претходним годишњим извештајима и који значајно отежавају његову имплементацију, осим оног који се односи на давање сагласности Народне скупштине на акта о раду службе Повереника, још увек није решен. Посебно је забрињавајућа чињеница да је и прошлогодишњи извештај Повереника о примени овог закона, у целости усвојен од стране надлежног скупштинског одбора, са готово идентичним препорукама као и да је безмало иста ситуација и са извештајем за 2005.г., али да то није довело до њихове реализације. Услед тога нису разрешени односно отклоњени већ четири године потпуно евидентни проблеми који битно отежавају остваривање права на слободу приступа информацијама, услед чега изостају још квалитетнији а веома потребни резултати на плану демократске контроле власти од стране јавности, а поготово на плану борбе против расипања, злоупотреба и корупције.

Стога Повереник предлаже Народној скупштини да прихвати следеће препоруке и предузме потребне мере за њихову реализацију и то:

1. Да се обезбеди вршење озбиљног, стварног, свеобухватног надзора над применом Закона и одговарајућа прекршајна одговорност за његове повреде;
2. Да Влада Србије без одлагања, коначно, активира механизме за обезбеђење извршења одлука Повереника, у складу са Законом;
3. Да се убрза процедура за доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о тајнама и класификацији тајних података;
4. Да надлежна министарства и Републички секретаријат за законодавство приликом припреме, а Влада и Народна скупштина у поступку предлагања

односно доношења закона и измена закона, обезбеде пуно усаглашавање одредаба које регулишу јавност рада органа и доступност информација, са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја;

5. Да надлежна министарства и службе Владе Србије предузму мере ради квалитетнијег извршавања обавеза које државни органи имају према јавности, односно ради објављивања што више докумената о раду власти у Информаторима о раду, на Интернету, на проактивној основи, и без посебних захтева јавности;
6. Да надлежне службе Владе Србије обезбеде материјалне, просторне и логистичке услове за спровођење нових надлежности Повереника у области заштите података о личности.

Предложеним мерама би биле отклоњене главне препреке и обезбедили би се потребни услови за квалитетнију примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и за примену Закона о заштити података о личности.

8. ПЛАН ЗА 2009.ГОДИНУ

План активности и мера Повереника за 2009.г. добрим делом зависиће од реализације наведених препорука. Ако Народна скупштина Предлог закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја уврсти у скупштинску процедуру и усвоји га, створили би се услови за пуно примену Закона и квалитетније остваривање права на слободан приступ информацијама.

Када је у питању решавање жалби изјављених поводом повреде права на слободан приступ информацијама које су у процедури, Повереник ће настојати да што више унапреди ажурност у поступању и ако буде могуће, до краја године обезбеди потпуну ажурност у складу са законом утврђеним роковима. У ту сврху ће окончати већ започети поступак на попуњавању капацитета Службе, односно пријем једног броја извршилаца по расписаном конкурс. Реч је о једном мањем броју, неколико сарадника, за који ће бити обезбеђени неопходни услови за рад опремањем додатног простора на првом спрату у Ул. Светозара Марковића бр. 42, који му је недавно стављен на располагање.

Ради обезбеђења бољих услова за остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и боље поступање органа власти, приоритет ће и у 2009.г. имати активности Повереника на афирмисању овог права и помоћи органима власти у оспособљавању за примену Закона, посебно стручној помоћи органима у изради информатора о раду. Истовремено ће се инсистирати на доследном поштовању Закона, извршавању законских обавеза и прекршајној и другој одговорности за повреду Закона.

Повереник ће настојати да се, у сарадњи са Врховним судом Србије, обезбеди усаглашеност у погледу стандарда у остваривању права на доступност информација и јединствених ставова у заштити овог права, у поступцима по жалбама пред Повереником и у поступцима по тужбама у управном спору, пред Врховним судом.

Повереник ће и даље унапређивати и развијати већ успостављену добру сарадњу са другим независним и владиним институцијама које имају значајне надлежности у области заштите права и борбе против корупције, посебно са

Заштитником грађана. Повереник ће такође наставити и иначе добру сарадњу са медијима и цивилним сектором.

Кад је реч о припремама за остваривање нових надлежности на заштити права у вези са обрадом личних података, планирање активности је изузетно тешко. Повереник ће настојати да, у границама објективних могућности, уради све што би могло представљати резултат на овом плану, посебно имајући у виду да је реч о питању које је од значаја и за остваривање одређених спољно-политичких приоритета земље, односно либерализацији визног режима. Повереник већ сада, уз помоћ страних субјеката и у сарадњи са Информацијским повереником Републике Словеније ради на изради Водича кроз Закон о заштити података о личности, који би и грађанима и органима власти требао да представља значајну помоћ у тумачењу и примени, и иначе врло апстрактне материје овог закона. Повереник ће, уз сличну помоћ и сарадњу, користећи искуства других земаља припремити и доставити Влади Србије предлог Стратегије за имплементацију Закона о заштити података о личности. Повереник ће такође, настојати да колико је то могуће поступа у најмаркантнијим ситуацијама које указују на повреду права на заштиту података о личности.

Међутим, имајући у виду ресурсе са којима Повереник располаже већ и овакав план је крајње амбициозан. Наиме, иако број запослених у Служби Повереника за информације и заштиту података о личности, уз сагласност Народне Скупштине Републике Србије, треба да буде 69, просторни услови омогућавају ангажовање максимално двадесетак сарадника.

Осим тога, Влада Србије односно Министарство финансија, и поред више упозорења и захтева Повереника, не дозвољавају корекцију кадровског плана у односу на претходну годину, што заправо значи, да Повереник који тренутно ради са само 7 сарадника, не може ангажовати више од укупно 15 сарадника, дакле само око 20% од предвиђеног броја. Такав став, имајући у виду да је у претходној години Повереник, са истоветним кадровским планом био надлежан само за слободан приступ информацијама, заправо значи, да он за обављање послова на заштити података о личности не може запослити ни једног јединог човека.

Повереник сматра својом обавезом да упозори Народну Скупштину да ће, ако се ситуација не измени, бити јако тешко анулирати постојећу неажурност од скоро 1.000 предмета, на плану слободе приступа информацијама. Остваривање тог циља ће бити доведено у питање услед повећаног обима посла, јер се грађани и други субјекти већ и све чешће обраћају Поверенику и ради права на заштиту података о личности, независно од његових могућности да на те захтеве одговори. Осим тога, очигледно је да ће, у непромењеним околностима, бити практично немогуће обезбедити примену Закона о заштити података о личности, а самим тим и извршавање међународно-правних обавеза које су с тим у вези преузете.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић, с.р.