



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
У 2006.ГОДИНИ

Београд
Март, 2007. године

САДРЖАЈ:

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ.....	2
1.1. Правни и институционални оквир.....	2
1.2. Надлежности, овлашћења и обавезе Повереника.....	4
2. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И ЊЕНИ КАПАЦИТЕТИ.....	5
2.1. Организација Службе и кадрови.....	5
2.2. Материјална средства.....	6
2.2.1. Простор и опрема.....	6
2.2.2. Финансијска средства.....	7
3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА.....	9
3.1. Решавање предмета.....	9
3.1.1. Процедуре одлучивања	9
3.1.2. Подаци о решеним предметима.....	10
3.2. Обука и друге активности на унапређењу јавности рада органа	14
3.2.1. Активности на обуци јавних службеника и упознавање јавности са Законом..	14
3.2.2. Активности поводом израде информатора о раду.....	16
3.2.3. Друге активности и догађаји.....	17
4. АДМИНИСТРАТИВНЕ И ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА	18
4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство прекршајне одговорности.	18
4.2. Нерегулисан начин извршења одлука Повереника	20
4.3. Неадекватно нормативно окружење	21
4.3.1. Однос Закона о слободном приступу информацијама и других закона.....	21
4.3.2. Непостојање одговарајућих комплементарних прописа.....	22
4.3.3. Проблем додатног смештајног простора.....	23
5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА	24
6. ОЦЕНА СТАЊА У ОБЛАСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	25
6.1. Заинтересованост за тражење информација.....	25
6.2. Како органи поступају по захтевима.....	25
6.3. Наплаћивање трошкова.....	27
6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација.....	28
6.5. Подношење извештаја	29
6.6. Израда и објављивање информатора о раду.....	31
7. ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ СТАЊА У ОБЛАСТИ ПРИСТУПА ИНФОРМАЦИЈА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.....	33

**Извештај
о спровођењу Закона о слободном приступу
информацијама од јавног значаја
у 2006.години**

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

1.1. Правни и институционални оквир

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је донет почетком новембра 2004. године. Закон је установио право грађана, медија и других лица на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти, осим када, у случајевима побројаним овим законом, треба заштитити државни или неки други у том тренутку претежан јавни интерес или право на приватност.

Повереник за информације од јавног значаја је изабран Одлуком Народне Скупштине крајем децембра 2004. године.

Повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу надлежности, обезбеђује остваривање права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.

Новим Уставом Србије право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, добило је и уставну гаранцију. Такву гаранцију није, иако је то очекивала стручна јавност, добила институција Повереника, као што је то нпр. случај са Заштитником грађана, такође независним државним органом чија је функција заштита људских права.

Међутим, знатно већи проблем може представљати начин на који је дата уставна гаранција права на приступ информацијама.

Нови Устав је приступ подацима у поседу државних органа унео као посебно право, али не самостално већ у оквиру "права на обавештеност". Овакво решење изазива конфузију посебно ако се имају у виду и неке одредбе Уставног закона за спровођење Устава. То су оне којим је предвиђено да ће новоизабрани сазив Народне скупштине, у току првог заседања након избора Владе, ускладити са Уставом "законе којима се уређује Заштитник грађана и остваривање права на обавештеност, и изабрати Заштитника грађана, орган надлежан за праћење остваривања права грађана на обавештеност....". Ове формулације су за сада потпуно нејасне, и не дају поуздане одговоре на отворена питања. Шта је то орган надлежан за праћење остваривања права грађана на обавештеност? Шта је његова надлежност и која су му овлашћења? Да ли је то орган који треба да замени Повереника за информације од јавног

значаја или орган који треба да делује паралелно с њим? Очигледно ће се морати сачекати релевантни одговори на ова питања, а у сваком случају остаје утисак да је пропуштена прилика да се на доследан, консеквентан начин заокружи концепт права на приступ информацијама.

Фактички, заштита права на слободан приступ информацијама обезбеђује се на два начина, у поступку пред Повереником за информације од јавног значаја и у поступку пред Врховним судом Србије.

Почетком рада Службе Повереника, 1. јула 2005. г., по обезбеђењу од стране извршне власти основних материјалних претпоставки за рад, успостављена је и почела је да функционише та заштита кроз институт жалбе Поверенику. Дакле, фактичке претпоставке за овај облик заштите створене су са великим закашњењем. Од тада до краја 2006. године Поверенику је поднето око 1900 жалби.

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 (Народне скупштине, председника Републике Србије, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца) донетих у поступку одлучивања о праву на приступ информацијама. Фактичке претпоставке за овај облик заштите постојале су од дана на ступање на снагу закона. Од тада до краја 2006. године Врховном суду су поднете 3 тужбе (и још 42 против решења Повереника).

У 2006. години завршена је реализација и других законских претпоставки за спровођење овог закона и то:

У складу са овлашћењима из чл. 37. Закона, припремљено је и у септембру 2006. године објављено друго издање Приручника за спровођење Закона под називом Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја у тиражу од 20.000 примерака (објављено у „Сл.гласнику РС“ бр. 74/06), као и издање Водича на ромском језику, у тиражу од 1.000 примерака, с тим што је прво издање водича објављено у другој половини 2005. године, у тиражу од 20.000 примерака на српском језику („Сл.гласник РС“ бр. 67/05) и у тиражу од 5.000 примерака на шест језика националних мањина.

Водич кроз закон је припремљен уз одлучујућу помоћ Мисије ОЕБС-а и Коалиције НВО за слободу приступа информацијама, која је такође посебно издање водича у тиражу од 5.000 примерака дистрибуирала кроз своју мрежу органима јавне власти и корисницима права на информацију, у 2005. години.

Почетком 2006.г. на поновљену иницијативу Повереника, Влада Србије је на предлог Министарства културе, као овлашћеног предлагача, донела Уредбу о висини нужних трошкова за издавање копије докумената на којима се налазе информације од јавног значаја („Сл.гласник РС“ бр. 8/06). У примени ове уредбе, током целе 2006. године, постојао је проблем због тога што Уредбом није одређен уплатни рачун за уплату трошкова издавања и пуштања копија докумената тражиоцу информација, иако је одређено да су

то приходи буџета. Ради отклањања ових нејасноћа, Повереник је од предлагача ове уредбе затражио да се ово питање уреди како би уредба била примењива у пракси.

Упутство за објављивање информатора о раду државног органа, Повереник је у складу са чл. 40. Закона донео у 2005.години („Сл.гласник РС“ бр.57/05 од 05.07.2005.г).

1.2. Надлежности, овлашћења и обавезе Повереника

У складу са одредбама чл. 35. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Повереник је надлежан и овлашћен 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.

Осим ових експлицитно побројаних надлежности, односно овлашћења Повереника, постоје и она која произлазе из њих, односно из закона, као на пример, овлашћење Повереника 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 (чл. 26.ст.2.Закона).

Повереник је по Закону у обавези да:

- 1.) 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 (чл.36.Закона),
- 2.) 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 (чл. 37. ст.1.),

3.) Путем штампе, електронских медија, интернета, јавних трибина и на друге начине, упознаје јавност са садржином приручника за примену закона (чл.37.ст.3),

4.) Изда упутство по којем се објављује информатор о раду државног органа.

2. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И ЊЕНИ КАПАЦИТЕТИ

2.1. Организација Службе и кадрови

Повереник за информације, изабран Одлуком Народне Скупштине Р. Србије, РС број 91 од 22.12.2004. године, у јануару 2005.г. донео је акта којима се уређује рад Службе Повереника, организација, систематизација и плате запослених, на које акте је Народна Скупштина Р. Србије, у складу са чл.34. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дала сагласност после неколико месеци, тачније 23.05.2005. г.

Нове акте о раду Службе, усаглашене са новим Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника, Повереник је доставио на сагласност Народној скупштини пре 9 месеци, али још увек није добио сагласност. Тиме је Повереник, без своје кривице, доведен у апсурдну ситуацију, односно доцњу у погледу законских обавеза да у прописаним роковима спроведе одредбе о распоређивању запослених, расписивању конкурса за државне службенике на положају и регулисање њиховог статуса и одређивања плата запослених у складу са новим законом који се примењује од 01.01.2007.г.

Према акту о организацији и систематизацији радних места у Служби Повереника, на који је Народна Скупштина дала сагласност, Служба 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.

За обављање ових послова, систематизовано је укупно 21 радно место, од чега је једно место заменика Повереника, кога по Закону бира Скупштина, секретар Службе и два помоћника секретара и шеф кабинета, које именује Повереник. Осталих 16 радних места чине запослени, од чега 11 са високом и 5 са средњом стручном спремом.

Фактичко стање кадрова је следеће: У 2005. години, поред Повереника, стручне послове обављао је секретар Службе, све до септембра месеца, када су именована два помоћника секретара. Административне и техничке послове обавља троје запослених (2 на административно-техничким пословима и

возач) тако да је у 2005. години Служба имала укупно 6 запослених, од којих су само троје, секретар и 2 помоћника секретара, радили на пословима обраде предмета по жалбама тражиоца информација и другим стручним пословима Службе. Исти број запослених је био и у 2006.години, с тим што је одлуком Скупштине из априла месеца, секретар Службе изабран за заменика Повереника.

Овако мали број кадрова у Служби је далеко испод стварних потреба, а пријем нових је директно условљен обезбеђењем додатног простора.

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 се ангажују лица по уговорима о делу. Ово међутим није могуће јер по закону није дозвољено када су у питању послови из надлежности Повереника у вези обезбеђивања остваривања права на слободан приступ информацијама.

2.2. Материјална средства

2.2.1. Простор и опрема

Основне материјално-техничке услове за рад Службе Повереника, надлежне службе Владе обезбедиле су после шест месеци од избора Повереника, тј. у јуну 2005.г, а након више пута поновљених тражења Повереника за обезбеђење простора и основне опреме, због чега је Служба почела са радом тек 1. јула 2005. године, са седиштем у ул. Светозара Марковића 42 у Београду.

Међутим, расположиви простор у погледу величине и структуре већ дужи период не одговара стварним потребама Службе, због енормног увећања обима посла и прилива предмета, које по природи материје и према одредбама Закона, треба решавати што хитније, у оквиру законског рока од 30 дана, а то нужно захтева хитан пријем додатног броја кадрова.

Расположива опрема за рад Службе је делом власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а делом набављена из средстава Повереника у 2005.г. и 2006. години. Опрема задовољава само постојеће капацитете Службе, с тим што је сва компјутерска опрема добијена од Управе за заједничке послове, више пута поправљана одмах по добијању на коришћење, иако је добијена као нова. Један део те опреме сасвим је ван функције. Нажалост, и поред те чињенице као и енормног повећања обима посла, од Министарства финансија, односно Владе Србије није прихваћен предлог Повереника у погледу потребних финансијских средстава за набавку опреме у 2007.г. неопходних за проширење Службе.

2.2.2. Финансијска средства

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

Финансијска средства за **2005. годину** су обезбеђена у јуну 2005.г. и то најпре из текућих буџетских резерви, по Решењу Владе Републике Србије 05 бр. 401-3342/2005 од 2. јуна 2005.г, а затим кроз ребаланс буџета, у укупном износу од 14.845.000 динара.

Ова средства су реализована у 2005.г у износу од 59%, од чега је највећи део утрошен за обезбеђивање основних претпоставки за рад овог органа, набавку неопходне компјутерске и друге опреме за рад и комуникацију, службеног аутомобила, издавање приручника за примену Закона, постављање веб презентације органа, затим за накнаду лицима на име извршених услуга по уговорима (финансијски послови, администрирање мреже, израде програма евиденције пријема и решавања предмета и др.) и наравно за исплату плата запослених као и пореза и доприноса по том основу.

У првој половини 2005.г. када није био одобрен буџет за рад овог органа, па ни елементарни услови за рад, одређене активности на промоцији и спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја помогли су Мисија ОЕБС-а у Србији и Црној Гори и невладине организације окупљене у Коалицију за слободан приступ информацијама, у координацији Фонда за отворено друштво. То обухвата финансирање десетак семинара и других скупова одржаних у разним градовима у Србији и трошкове издавања и дистрибуције Водича кроз Закон у тиражу од 5.000 примерака.

Законом о буџету за 2006.г. предвиђено је довољно средстава за рад органа и пријем потребног броја запослених у оквиру одобрене систематизације, али тек након интервенције Повереника преко Одбора за културу и информисање Народне скупштине и поднетих амандмана, обзиром да је Владином Предлогом закона било предвиђено за 20% мање средстава од оних која су била одобрена за половину 2005. године.

Мала реализација буџета Повереника, 45% у 2006.г. и 59% у 2005.г. су свакако последица рационалног понашања у трошењу средстава, али и немогућности запошљавања потребних кадрова у постојећим просторним условима и то редовно отвара проблем да се при сваком ребалансу буџета непотребно пишу образложења како се тешко „изборена“ средства не би смањивала, у очекивању стварања услова за пријем потребних кадрова.

Предлогом Закона о буџету за 2007.г. планирано је довољно средстава за рад Службе Повереника према потребном броју који би требало додатно запослити у оквиру укупно одобреног броја запослених од стране Скупштине. Међутим, у делу предлога закона који се односи на планирање кадрова, није прихваћен предлог Повереника у погледу планираног броја кадрова (2/3 од систематизованог броја), што значи да Министарство финансија није дало сагласност да Повереник може запослити било кога у односу на постојеће

стање од 6 запослених (укључујући заменика Повереника). По закону Повереник самостално припрема кадровски план за који је потребна и сагласност Министарства финансија које иначе по Закону о државним службеницима даје сагласност и на кадровске планове самосталних органа, ван система извршне, законодавне и судске власти. Одсуство те сагласности је заиста јако тешко схватљиво имајући у виду чињеницу да је Народна скупштина дала сагласност на акт који предвиђа вишеструко већи број запослених, да је пораст обима посла велики и константан, да су у буџету средства већ одобрена према исказаним потребама, као и да је Повереник, тек након утврђивања предлога Закона о буџету од стране Владе, сазнао да његов кадровски план није прихваћен. Повереник је поводом овога два пута тражио објашњење од Министарства финансија након усвајања предлога закона, али је ма какав одговор нажалост изостао.

Уредбом о привременом финансирању Републике Србије за период јануар-март 2007. године („Сл. гласник РС“ бр.115/06), за рад Службе Повереника за први квартал 2007. године одобрена су средства у укупном износу од 8.759.000,00 динара.

Реализација буџета за 2005.г. и 2006.г.

ПОЗИЦ.	ОПИС	2005.			2006.		
		ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗОВ.	%	ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗ.	%
411	Плате, додаци, накнаде	2.492.000	2.446.425	98,17	16.370.000	6.805.642	41,57
412	Доприноси	440.000	423.442	96,24	3.052.000	1.218.206	39,91
413	Накнаде у натури	200.000	9.000	4,50	100.000	9.845	9,85
414	Социјална давања	100.000	57.391	57,39	200.000	0	0,00
415	Накнаде за запослене	200.000	18.124	9,06	400.000	63.879	15,97
416	Награде и бонуси	478.000	434.705	90,94	690.000	627.966	91,01
421	Стални трошкови	1.425.000	343.674	24,12	1.760.000	795.103	45,18
422	Трошкови путовања	760.000	14.290	1,88	1.000.000	113.853	11,39
423	Услуге по уговору	2.925.000	1.724.571	58,96	6.000.000	3.596.899	59,95
424	Специјализ. услуге	0	0	0,00	100.000	0	0,00
425	Поправке и одржавање	475.000	22.954	4,83	100.000	49.987	49,99
426	Материјал	2.850.000	1.221.004	42,84	1.200.000	885.466	73,79
482	Порези, таксе	500.000	12.686	2,54	30.000	19.035	63,45
483	Новчане казне	0	0	0,00	0	0	0,00
512	Машине и опрема	2.000.000	1.999.322	99,97	500.000	288.170	57,63
УКУПНО:		14.845.001	8.727.590	58,79	31.502.000,00	14.474.052	45,95

3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

3.1. Решавање предмета

3.1.1. Процедуре одлучивања

Жалбу Поверенику тражилац информације (грађани, новинари, удружења грађана, медији и др.) може изјавити када орган јавне власти одбије да га обавести о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја, или да ли му је она доступна, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда или упути копију документа (зависно од тога шта је тражено) 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).

По жалби Повереник поступа по Закону о слободном приступу информацијама и према одредбама о општем управном поступку које се односе на решавање другостепеног органа по жалби и доноси одлуку 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,
- обуставити поступак, ако подносилац одустане од жалбе или престану разлози за даље вођење поступка по жалби када орган власти у међувремену достави тражену информацију жалиоцу.

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 тражену информацију тражиоцу у прописаном року, ако располаже документом са траженом 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.

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 других закона, Повереник јавно реагује када постоји неслагласност прописа који се доносе односно мењају 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, као напр. у погледу наплате трошкова за издавање копија докумената у недозвољеним износима и сл.

3.1.2. Подаци о решеним предметима

У току 2006. године Служба Повереника је имала у раду укупно 1.847 предмета, од чега је из претходног периода пренето 106 предмета који су били у поступку али нису решени, а 1.741 предмет је примљен у току 2006.године. Решено је у 2006.години 1.188 предмета (68,24%), а 659 предмета у поступку решавања, пренето је у 2007. годину.

Посматрано у односу на 2005. годину када је било укупно у раду 437 предмета, од којих је решен 331 предмет, то значи да се број предмета у 2006. години увећао за више од четири пута.

Структура решених предмета:

- 911 жалби, од чега је само 67 (7,35%) 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,
- 16 одговора на тужбе у управном спору, изјављене против решења Повереника,
- дато је 21 мишљење у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,

- 11 захтева којима се од Повереника тражи информација од јавног значаја,
- 42 захтева којима се тражи информација од јавног значаја, а које је Служба проследила органу јавне власти који поседује информацију ради поступања и обавестила подносиоце,
- 92 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,
- 95 представки на рад органа које нису информације од јавног значаја и исте су прослеђене надлежним органима на надлежност, уз обавештење подносиоцима.

Исход предмета по жалбама:

Од 911 решених жалби, само 41 жалба (4,5%) је била неоснована. Одлучујући по жалбама, Повереник је донео следеће одлуке:

- 289 решења којима је органу власти наложено да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији,
- 41 решење којим се жалба одбија као неоснована,
- 401 закључак којим се обуставља даље вођење поступка јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника, поступио по захтеву за приступ информацији, с тим што су у 103 предмета жалиоци због тога одустали од жалбе,
- 55 закључака којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника за решавање.
- 125 предмета је спојено приликом решавања, јер се радило о истом органу власти и подносиоцу жалбе.

Жалбе се у највећем броју односе на ускраћивање информација односно копија докумената о:

- Располагању буџетским и донаторским средствима, међународним и домаћим пројектима, јавним набавкама, легалности поступака издавања разних дозвола, посебно за градњу објеката, заштити личних слобода и личних и имовинских права, платама, пријему кадрова и броју запослених, заштити здравља људи, животне средине, животиња, одлуке органа гоњења и правосудних органа и друго.

Исход предмета по тужбама за вођење управног спора:

Према подацима добијеним од Врховног суда Србије и расположивих података Службе Повереника, на основу Закона о слободном приступу информацијама, том суду је поднето укупно 45 тужби (7 у 2005.г. и 38 у 2006.г.), од чега 42 против решења Повереника, 2 тужбе због непоступања Владе Србије по поднетим захтевима и 1 тужба због непоступања по захтеву поднетом Народној канцеларији Председника Републике.

Од 42 тужбе поднете против решења Повереника, Врховни суд је решио 18 тужби тако што је 13 тужби одбацио, а 5 одбио као неосноване.

По тужбама против Владе и Народне канцеларије Председника Републике Врховни суд, према достављеним подацима Поверенику, није одлучио.

Извршење решења:

По решењима донетим закључно са 31.12.2006.г да се обезбеди приступ информацијама, није поступљено у целости или делимично, или Поверенику закључно са 31. јануаром 2007.г. орган власти није доставио доказ о томе, у неколико десетина случајева (око 10%).

Према расположивим подацима, упркос донетим решењима Повереника, јавност је остала ускраћена за информације о:

- изградњи моста код Бешке и жичара на Копаонику; о пројектима у општини Прешево, Бујановац и Медвеђа; о пет највећих инвестиција у Србији од стране Министарства за капиталне инвестиције;
- броју поднетих захтева и прислушких лица у 2005.г, од стране БИА ;
- о чињеничном стању и предузетим мерама по кривичним пријавама Српске радикалне странке и Народног покрета „Отпор“ у вези са случајем „Мобтел“;
- давању сагласности на документ Меморандума о договору ЈП ПТТ „Србија“ и нових власника Мобтела од стране Министарства за капиталне инвестиције и Републичког јавног правобранилаштва;
- поступку поводом трагичне смрти новинарке Радославе Вујасиновић, од Окружног јавног тужилаштва у Београду;
- набавци возова из Шведске, од стране ЈП „Железнице Србије“;
- набавци авиона од компаније Ербас, од стране ЈАТ-а;
- платама директора или накнадама члановима управних и надзорних одбора у ЈП НИС и Аеродром „Никола Тесла“, Новинској агенцији „Танјуг“;
- исплаћеним накнадама на име заступања, сведочења и вештачења пред Арбитражним судом у Цириху, у спору ЈП ПТТ Србија и Предузећа Браћа Карић Систем-БК Трејд;
- опреми из донација у Граду Нишу и о трошковима репрезентације у општини Црвени крст у Нишу;
- финансирању политичких старанака и о издатим употребним дозволама за пословне и стамбено пословне објекте у општини Инђија;
- о јавним радовима на уређењу улица у Лесковцу, Врбасу и Новом Саду;
- о издвојеним буџетским средствима верским заједницама у општини Нови Пазар и Трговиште;
- о финансирању политичких странака у Јагодини;

- о преносу средстава општине Вршац Телевизији „Банат“;
- о употреби језика националних мањина у општини Рума и Тител;
- подацима о објектима и мерама у вези са заштитом животиња у општини Неготин, Сомбор;
- о утрошеним средствима за рекламе, спецификацији трошкова финансирања програма изградње и подацима о становима Завода за изградњу града Новог Сада;
- реализацији буџета у општини Темерин;
- о зарадама и трошковима телефона у општини Александровац;
- документима са седница органа локалне самоуправе (о одузимању мандата одборницима, записници са седница и др.) у општини Житиште;
- о пријему кадрова у општини Трговиште;
- приступу појединачним документима органа од интереса за тражиоца информације, као нпр. досијеи БИА за преминулог члана породице, копија докумената из катастра непокретности, грађевинске документације, медицинске документације, списка судских предмета и др. документа.

У непоступању у односу на број донетих решења Повереника, од министарства истичу се :

- Министарство капиталних инвестиција, које ни по једном од 6 решења Повереника није доставило тражене информације и то: новинару НИН-а информације у вези изградње моста код Бешке и жичара на Копаонику, затим информације по захтевима грађана о пет тренутно највећих инвестиција у Србији, о пројектима у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа, о информацијама у случају Мобтел, о одлуци донетој по жалби на решење инспектора за грађевинске послове у Н.Саду и о подацима у вези примене Закона о доступности информација;
- Министарство унутрашњих послова Србије, које није извршило 11 решења Повереника од чега 5 решења којима је наложен приступ информацијама о чињеничном стању и предузетим мерама по напред поменутих кривичних пријавама Српске радикалне странке и Народног покрета „Отпор“. У осталим случајевима радило се о информацијама о лишавању слободе одређених лица у два случаја, као и другим информацијама у вези са поступањем овлашћених лица. Стоји чињеница да је МУП током прошле године предузео низ организационих мера у погледу поступања по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја у том смислу што је министар овластио 60 лица за поступање по захтевима за приступ информацијама по свим подручним управама и осталим организационим јединицама, као и у седишту органа, што је резултирало видним напретком у примени овог закона у односу на претходну годину из које потиче већина наведених случајева по којима није поступано у складу са овим законом.
- Најдрастичнији пример је Безбедносно-информативна агенција. У њеном случају није реч само о кршењу права на приступ информацијама у поседу органа власти, већ о потпуном непримењивању Закона о

слободном приступу информацијама од јавног значаја. Безбедносно-информативна агенција није имала потребну комуникацију са грађанима који су јој се обраћали захтевом за остваривање свог, законом и Уставом зајамченог права а ни са Повереником, као другостепеним органом. Није одговарала на захтеве грађана, није се, на тражење Повереника изјашњавала о поднетим жалбама. Није поступала по налозима садржаним у решењима Повереника. У јавности је, од свих решења Повереника која су се односила на БИА-у највише публицитета добило оно којим је Повереник наложио овој агенцији да информације о броју поднетих захтева и прислушкиваних грађана у 2005.години, као статистички податак који не може угрозити ниједан на Закону заштићени и легитимни интерес, треба дати тражиоцу. Иако је била обавезна да поступи по овом налогу БИА то није учинила. Није то учинила ни након што је Врховни суд њену тужбу против решења Повереника одбацио. Међутим, ово решење ни случајно није једино. БИА се оглушила о своју законску обавезу у чак 6 случајева у којима је Повереник донео одговарајуће решење. БИА није извршила чак ни елементарне, за све државне органе, законом предвиђене обавезе у виду достављања годишњег извештаја о примени закона Поверенику и израде и објављивања Информатора о раду. Пример потпуног игнорисања Закона од стране било кога, по мишљењу Повереника заслужује озбиљну пажњу Народне скупштине Републике Србије. Закони Републике Србије морају да обавезују сваког осим оног ко је самим законом изузет. Нико не би смео и ником се не би смело толерисати да сам себе изузима од примене закона. Онај ко то ипак чини поиграва се, не само са конкретним законом него са принципом законитости, и свакако, ауторитетом Народне скупштине која законе доноси.

У неколико десетина напред наведених случајева у којима органи власти нису поступили по решењу Повереника, према подацима добијеним из Генералног секретаријата Владе Србије, тражиоци информација су се обратили Влади са захтевом да Влада, у складу са чланом 28.ст.2. Закона обезбеди извршење решења. Повереник нема информацију да је то учињено макар и у једном случају. О одсуству подршке Владе у извршењу одлука Повереника биће више речи у даљем тексту извештаја.

3.2. Обука и друге активности на унапређењу јавности рада органа

3.2.1. Активности на обуци јавних службеника и упознавање јавности са Законом

Обука кадрова према чл. 42. Закона, прописана је као изричита обавеза сваког државног органа ради упознавања запослених са обавезама утврђеним овим законом, а обавеза је Повереника да предузима потребне мере да се ова обука реализује.

Полазећи од тога да је обука један од најбитнијих предуслова за остваривање права слободног приступа информацијама у поседу органа јавне

власти, Повереник и његова служба су у протеклом периоду имали доста активности у вези спровођења обуке.

Једна од препорука GRECO (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе) садржаних у Извештају од 9.10.2006.г. за Србију, управо се односи на то да се организује обука државних службеника за примену Закона о слободном приступу информацијама, као и да се шири јавност информише о овом закону.

Имајући све то у виду, Повереник је неколико пута у писаној форми или путем јавних саопштења, подсећао органе јавне власти на свим нивоима на нужност предузимања мера ради спровођења обавеза прописаних овим законом, са акцентом на обуци кадрова, у складу са чл. 42. Закона, уз понуђену помоћ у реализацији програма обуке.

Ценећи да је ову проблематику неопходно укључити у систематску и континуирану обуку кадрова за рад у државној управи и другим органима јавне власти, Министарству за државну управу и локалну самоуправу упућена је иницијатива да се Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја укључи у програм градива стручног испита запослених, полазећи од стварног стања у погледу оспособљености јавних службеника за примену овог закона, као и од улоге тог министарства у погледу стручног усавршавања запослених у државним органима.

Предлог са темама из области слободног приступа информацијама од јавног значаја достављен је Служби за управљање кадровима Владе Републике Србије за потребе јединственог програма стручног оспособљавања запослених у државној управи.

Повереник и представници Службе су и непосредно учествовали у реализацији обуке на примени овог закона. Тако је у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у Србији и уз подршку начелика управних округа, у току 2006.године настављена реализација програма обуке започетог у 2005. у 10 регионалних центара којим су обухваћени кадрови из свих општина које припадају окружним центрима, као и пет семинара намењених новинарима.

У сарадњи са ЦЕСИД-ом, Повереник је у 2006. години такође учествовао у реализацији пројекта »Законом до истине« започетог у августу 2005.г. у оквиру кога су одржане трибине у 15 градова у Србији са циљем да се путем јавних трибина, медијских наступа и поделе пропагандног материјала, грађани упознају са правима утврђеним овим законом, а органи власти са обавезама.

У сарадњи са Београдским центром за људска права, уз подршку Америчког удружења правника, одржано је 8 семинара намењених првенствено судијама и јавним тужиоцима на тему примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Посебни семинари одржани су за потребе Службе за управљање кадровима Владе РС, као и са представницима Министарства унутрашњих послова, након што је у 2005.г. сличан семинар одржан у Влади Србије, за

овлашћена лица у Влади, односно министарствима, заједно са Мисијом ОЕБС-а, као и у Извршном већу Војводине.

На трибинама, округлим столовима и сличним скуповима, у организацији других државних органа, медија и цивилног сектора, на тему борбе против корупције, слободе медија, информисања грађана и сл. и у том контексту, примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, (Транспарентност Србија, ЦЕСИД, Центар за професионализацију медија, Београдски центар за људска и мањинска права, Фонд за отворено друштво, Млади правници Србије, Стална конференција градова и општина, и други), Повереник, односно његова служба, такође су узимали активно учешће, како би и путем медијске и друге кампање упућене грађанима, допринели промоцији овог закона. Право јавности на информације у поседу органа власти популарисано је у јавности и преко ауторских текстова Повереника.

Материја доступности информацијама је била предмет едукације и учесника образовног система, као саставни део грађанског васпитања и образовања.

По захтевима органа јавне власти, али и оних који траже информације, у Служби Повереника се свакодневно обављају консултације поводом примене Закона.

3.2.2. Активности поводом израде информатора о раду органа

У спровођењу обавеза органа власти у погледу остваривања права на приступ информацијама, Повереник је посебну пажњу посветио реализацији законске обавезе државних органа у погледу израде информатора о раду, како би се информације учиниле доступнима и онда када није поднет захтев органу.

На ту тему Повереник је одржао радни састанак са представницима свих министарстава и посебних организација, као и са представницима органа АП Војводине, где се говорило о значају електронске презентације информација о раду, квалитету постојећих и потреби примене одговарајућих стандарда у погледу обезбеђења актуелности и квалитета садржине информација о раду државних органа и реализације додатног програма обуке запослених који непосредно раде на примени овог закона. Сачињена је и посебна анализа објављених информатора министарстава са одговарајућим препорукама и подељена учесницима састанка, као помоћ у спровођењу ове законске обавезе.

Упућен је велики број писама органима власти са сугестијама или одговорима на питања у вези израде и објављивања информатора о раду.

Доследно спровођење ове обавезе из чл. 39. Закона, на начин прописан донетим Упутством Повереника, несумњиво би допринело унапређењу јавности рада органа, у складу са чл.11. Закона о државној управи.

Значај електронске презентације информација о раду органа власти, посебно оних о финансијским и другим материјалним јавним ресурсима,

процедурама органа за остваривање права грађана али и свих важних информација о раду органа, потврђен је и приликом сваког разговора Повереника са представницима европских и светских организација, као важан механизам са аспекта борбе против корупције.

3.2.3. Друге активности и догађаји

Средином 2006.г. у Београду је у организацији Коалиције за слободан приступ информацијама, одржана Конференција о примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, укључујући и теме о заштити података о личности и поступању са тајнама у контексту приступа информацијама, на којој је Повереник говорио о примени и неким проблемима у примени овог закона. Са Конференције су упућене препоруке и закључци надлежним органима у погледу отклањања препрека у спровођењу овог закона, његове доградње и нужности доношења одговарајућих комплементарних прописа битних за његову примену.

Поводом Међународног дана права јавности да зна, у сарадњи са Америчким удружењем правника - Правна иницијатива за централну Европу и Евроазију, Мисијом ОЕБС-а у Србији, Независним удружењем новинара Србије, Коалицијом за слободу медија и Америчком агенцијом за међународни развој, 28. септембра 2006.г. је у Београду одржана Конференција посвећена примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, на којој је, између осталог, уручена награда државном органу за посебан допринос примени овог закона.

Повереник је учествовао на Конференцији одржаној у децембру 2006. г. у Сарајеву, посвећеној унапређењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Босни и Херцеговини, у организацији Медија центра Сарајево, ради размене искустава у области заштите људских права, посебно права приступа информацијама.

У току активности на доношењу новог Устава Србије из 2006.г. Повереник се посебним писмом обратио члановима Уставног одбора Народне скупштине Републике Србије. Повод за то је била чињеница да у првом јавности доступном тексту усаглашених уставних одредби није било предвиђено право на приступ информацијама од јавног значаја. Истим поводом Повереник је разговарао са Председником Народне скупштине наглашавајући у разговору потребу да се право на слободан приступ информацијама од јавног значаја зајемчи као уставно право, али и потребу да се у оквиру законодавних активности у Скупштини води више рачуна о јединству и конзистентности правног система, са аспекта доступности информација.

Средином 2006.г. Повереник је био у дводневној посети Словенији, где је разговарао са Повереником за информације, државним секретаром за јавну администрацију, директором Дирекције за заштиту и класификацију информација и Омбудсманом за људска права Републике Словеније, договорио наставак сарадње ради размене искуства у области остваривања људских права, посебно права на информације.

Током октобра 2006.г., Повереник је разговарао са парламентарним омбудсманом за заштиту података и слободу приступа информацијама Републике Мађарске, др Атилом Петерфалвијем као и Повереником за информације Републике Словеније, госпођом Наташом Пирц Мусар. Разговарали су о питањима остваривања слободе приступа информацијама и заштите података о личности и сагласили да је у Србији неопходно што хитније доношење савременог Закона о заштити података о личности. Са представницима Мађарске и Словеније договорена је могућност даље, продубљене сарадње.

У новембру 2006.г. Повереник је примио амбасадора Урстада, шефа Мисије ОЕБС-а у Србији и његове сараднике. Разговарали су о досадашњим резултатима у примени Закона о слободном приступу информацијама и уставним одредбама о остваривању овог права и закључили да је неопходно урадити више на плану одговорности за кршење овог закона и обезбеђење извршења одлука Повереника, као и у погледу значаја брзог доношења савремених прописа о класификацији поверљивих података и заштити података о личности.

Средином децембра 2006.г. Повереник је разговарао са шефом канцеларије Светске банке у Србији, госпођом Јунгр и њеним сарадницима о стању корупције у нашој земљи и функционисању антикорупцијских органа и тела. Сагласили су се о значају права јавности на слободан приступ информацијама од јавног значаја у погледу финансијских и других материјалних јавних ресурса као и осталих информација о раду органа.

Поводом друге годишњице именовања Повереника за информације, амбасадор Урстад, шефа Мисије ОЕБС-а у Србији је честитао Поверенику за уложени напор и резултате остварене у примени закона и успостављању стандарда слободе приступа информацијама у Србији.

Удружење новинара Србије је средином децембра Поверенику за информације доделило Специјалну повељу за лични допринос примени Закона о слободном приступу информацијама и помоћ новинарима.

4. АДМИНИСТРАТИВНЕ И ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА

4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство прекршајне одговорности

Функција надзора Законом стављена у надлежност Министарства културе, готово да није била обезбеђена у 2006.г. 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, спровођења обуке запослених, одржавања носача информација.

Повереник је Министарству културе, надлежном за подношење захтева за покретање прекршајних поступака, доставио преко 760 предмета са елементима прекршаја из чл. 46. Закона, што подразумева претходно спровођење надзора ради утврђивања идентитета одговорних лица и елемената прекршаја.

Према обавештењу добијеном средином децембра 2006.г. Министарство културе је поводом достављених предмета из Службе Повереника покренуло 15 прекршајних поступака и 50 захтева је у процедури подношења. У великом броју случајева ће извесно наступити или је већ наступила застарелост, а за неизвршавање законских обавеза у погледу израде информатора о раду, обуке кадрова и др. ниједан прекршајни поступак није ни покренут. За неке радње које представљају повреду права на приступ информацијама, нису ни прописане санкције.

Крајем фебруара, Министарство културе је Поверенику доставило прва решења судија за прекршаје о утврђивању одговорности овлашћених лица у органима локалне власти за учињене прекршаје (3 решења) по захтевима тог министарства, од којих су два новчано кажњена, а једном је изречена опомена. Ако се томе дода и један случај у коме је судија за прекршаје, у поступку покренутом по захтеву оштећеног, изрекао новчану казну за прекршај по овом закону, може се закључити да ни 1% од укупно евидентираних случајева повреде права на приступ траженим информацијама, до сада није кажњен по закону, а за неизвршење осталих обавеза из Закона, није процесуиран ниједан случај.

Поводом овог проблема, Повереник је више пута указивао надлежним органима, подржавајући предлог Министарства културе да се надзор повери другом министарству, нпр. министарству надлежном за послове државне управе – управној инспекцији, које има веће кадровске и друге претпоставке за остваривање ове функције. Ова иницијатива није прихваћена.

У септембру 2006. године, Повереник је упутио писмо Председнику Владе Републике Србије у коме га је упознао са важнијим активностима Повереника и досадашњим радом Службе и указао на неке од најважнијих административних препрека у спровођењу Закона, посебно на питање надзора, а у октобру 2006.г. је поводом истих проблема, слично писмо доставио и Министру културе.

Непостојање јединственог каталога субјеката на које се закон примењује, у ситуацији у којој се очигледно ради о врло великом броју органа јавне власти у смислу овог закона (државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, као и правна лица које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган), веома отежава утврђивање стања у погледу спровођења законских обавеза и предузимање прописаних мера.

Утврђивање и израда каталога субјеката на који се закон примењује требало би да буде једна од основних обавеза Министарства за културу као министарства надлежног за вршење надзора над применом Закона о

слободном приступу информацијама од јавног значаја. Постојање оваквог каталога је заправо нужна претпоставка за вршење организованог, озбиљног надзора. Министарство међутим, не располаже кадровским, организационим и логистичким претпоставкама да уради овакав каталог и стога га није ни урадило.

Служба Повереника је два пута од министарстава и других органа власти затражила ове податке, покушавајући да сама, иако то објективно превазилази њене фактичке капацитете, формира ову базу података, у недостатку одговарајућег каталога који би требало да сачини надлежно министарство задужено за надзор над применом закона. Нажалост, још увек велики број органа није одговорио на овај захтев.

4.2. Нерегулисан начин извршења одлука Повереника

У одсуству и прекршајне одговорности за повреду овог закона, укључујући и непоступање органа власти по налогу Повереника да тражиоцу омогући приступ информацији, активирање механизма за обезбеђење извршења решења Повереника у тим случајевима захтева хитно регулисање начина спровођења одредбе члана 28. Закона, по коме Влада Републике Србије обезбеђује извршење одлука Повереника, у случају потребе.

Из тих разлога, Повереник је на основу овлашћења из члана 35.тач.2. Закона, у марту 2006. г. упутио писмо Влади Републике Србије, Генералном секретару, иницирајући да Влада успостави механизме за обезбеђење извршења одлука Повереника, 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.

Како ова иницијатива није прихваћена, Повереник је у августу месецу 2006. г. поновио исту иницијативу и још једном указао да проблем извршења решења постаје све акутнији, са штетним последицама за примену Закона. И ова иницијатива је остала без ефекта.

Пасиван однос и одсуство подршке Владе у извршењу одлука Повереника и поред упорног скретања пажње на овај проблем од стране Повереника као и директног обраћања грађана и медија као тражиоца информација Влади, могло би значити да Влада подржава и охрабрује државне органе у кршењу овог Уставом и Законом загарантованог права. У сваком случају у прилог таквој претпоставци говори чињеница да број неизвршених решења Повереника, у почетку врло мали, у последње време све више расте.

На иницијативу Повереника, задаци на отклањању административних препрека у спровођењу овог закона, укључујући и извршење одлука Повереника, постали су сатавни део докумената које је Влада усвојила и то

Акционог плана за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције као и Плана за спровођење приоритета из Европског партнерства. Нажалост то је остало без практичног ефекта.

У новембру 2006. г. приликом разговора са амбасадором Урстадом, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији о досадашњим резултатима у примени Закона о слободном приступу информацијама и уставним одредбама о остваривању овог права, закључено је да је неопходно урадити више на плану одговорности за кршење овог закона и обезбеђење извршења одлука Повереника, као и у погледу значаја брзог доношења савремених прописа о класификацији поверљивих података и заштити података о личности.

4.3. Неадекватно нормативно окружење

4.3.1. Однос Закон о слободном приступу информацијама и других закона

Не мали број процесних закона, као нпр. ЗКП, закони о прекршајном, извршном, парничном, управном поступку и др. садрже 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 услови прописани Законом о слободном приступу информацијама, тј. без доказа да се тиме штити неки претежнији интерес, те да би одавањем тражених података могле наступити тешке правне или друге последице по интресе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацијама.

Пракса Повереника говори да се, не ретко, у случају ускраћивања тражених информација с позивом на поверљивост документа, може радити о информацијама које се односе на недозвољене или криминалне радње. (нпр. случај „Друмске мафије“, злоупотребе службеног положаја у Дому за смештај ученика средњих школа у Београду и др.)

Посебно забрињава ситуација да се и приликом доношења нових прописа (нпр. Закона о полицији) или усаглашавања постојећих са прописима земаља Европске уније, у извештајном периоду није водило довољно рачуна о потреби да се одговарајуће одредбе о доступности информација у тим законима усагласе са одредбама Закона о слободном приступу информацијама, као *lex specialis*, што је решење које се темељи на одговарајућим међународним документима, декларацијама и препорукама. Тако Предлог закона о страним улагањима, који је Влада усвојила у 2006. г. представља типичан пример закона којим се потпуно елиминише примена Закона о доступности информација, код информација о страним улагањима.

Декларација о доступности информација, коју су у децембру 2004. г. 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, изричито је у погледу тога да, у случају супротности, закон о доступности информација има приоритет у односу на све остале законе.

У 2006. години Повереник, осим што је председнику Народне скупштине указао на потребу да се у оквиру законодавних активности у Скупштини води рачуна о јединству и конзистентности правног система, са аспекта доступности информација, ово питање је посебно апострофирао и у свом Годишњем извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2005.г. Матични скупштински одбор је једногласно прихватио овај извештај али се он нажалост никад није нашао на дневном реду Седнице Народне скупштине па тако није ни било очекиваних ефеката.

4.3.2. Непостојање одговарајућих комплементарних прописа

Квалитетна примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја захтева хитно доношење комплементарних прописа и то пре свега: Закона о класификацији (тајних података) и Закона о заштити података о личности.

Одмеравање претежности интереса између права јавности да зна и заштите тајних података, ради заштите неког државног или другог вишег интереса, било би далеко једноставније када би се законом, у складу са савременим европским стандардима 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.

Постојање великог броја докумената који су у одређеном времену можда и оправдано добили ознаку тајности, а да касније није преиспитивана даља потреба тајности, значајно штети примени Закона о приступу информацијама и ствара конфузију лицима овлашћеним за поступање по овом закону. То представља одлично средство да се, не ретко, као што је напред речено, и корупција прикрије иза тога.

Посебно је деликатна ситуација када се од органа (нпр. министарства) тражи приступ документу са ознаком тајности, коју ознаку је ставио други орган (нпр. Влада) и када је орган дужан да у складу са законом одлучује о претежности интереса, што готово никада не чини, остављајући то Поверенику, у поступку по жалби.

Препоруке 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“.

Примену Закона о приступу информацијама значајно отежава и недостатак одговарајућег закона о заштити података о личности. Постојећи закон из 1998. г. само једним делом регулише ова питања, али не на начин како то налажу прописи и стандарди ЕУ. Имајући у виду да је документима Владе Србије, Планом за спровођење приоритета из Европског партнерства, већ предвиђено „усвајање законодавства у области заштите личних података“, као и Акционим планом за спровођење националне стратегије за борбу против корупције, то је неопходно што хитније започети његову израду.

Поред наведеног, пажњу свакако заслужује и питање недовољног коришћења антикорупцијског потенцијала Закона о слободном приступу информацијама услед одсуства одговарајућих законских одредби о искључењу 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").

4.3.3. Проблем додатног смештајног простора

Основне материјално-техничке услове за рад Службе Повереника, надлежне службе Владе, као што је напред речено, обезбедиле су после шест месеци од избора Повереника, тј. у јуну 2005. г. након више пута поновљених тражења Повереника, због чега је Служба почела са радом тек 1. јула 2005. године.

Међутим, како се обим посла еноормно увећавао, Повереник се у другој половини 2005.г. и у 2006. години, пет пута писмено обратио Републичкој дирекцији за имовину и два пута министру Лончару, као председнику надлежне комисије Владе Србије ради обезбеђења додатног смештајног простора Службе, јер постојећи простор не дозвољава пријем ниједног новог службеника. Добио је само један одговор и то у септембру 2005.г. од директора Дирекције, да ће проблем бити приоритетно решаван.

И поред датог обећања, стање је и данас непромењено, па Служба и даље, изузимајући Повереника и заменика Повереника, има само два дипломирана правника, два извршиоца административних послова и возача, од предвиђеног и одобреног броја од 21 извршиоца, од стране Скупштине.

Одсуство ангажовања власти у решавању овог питања има директно за последицу да се константно одржавана ажурност у решавању жалби до краја 2005. г. постигана ванредним напорима запослених, озбиљно доводи у питање, а информација која се не добије на време, губи свој значај. О еноормном увећању обима посла Повереника довољно говори податак од преко 1800 примљених предмета у 2006. години, у односу на око 450 у другој половини 2005. године, као и преко 600 предмета у раду Службе по којима још није одлучено.

Недостатак потребних кадрова има за последицу и то да је Повереник у извештајном периоду обављао пре свега оне задатке и надлежности које није било могуће одложити.

5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на страницама веб презентације Повереника, на адреси: **www.poverenik.org.yu** 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 значајнија објављују у Информатору о раду Повереника.

Информације везане за рад 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.

Први Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, закључно са 31.10.2005.г, Повереник је доставио Одбору за културу и информисање Народне скупштине Р. Србије почетком новембра месеца прошле године. Овај извештај, према сазнању Повереника, Одбор није разматрао.

Годишњи извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2005. г. којим је обухваћен период јул 2005 - фебруар 2006.г., Повереник је доставио Народној скупштини Републике Србије средином марта 2006.г. Одбор за културу и информисање на седници од 24. марта 2006. г. разматрао је и прихватио поднети Извештај.

У септембру 2006.г. Повереник је упутио писмо Председнику Владе Републике Србије у коме га је упознао са важнијим активностима Повереника и досадашњим радом Службе и указао на неке од најважнијих административних препрека у спровођењу Закона, посебно питање надзора, а у октобру такође је слично писмо доставио и Министру културе.

6. ОЦЕНА СТАЊА У ОБЛАСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

6.1. Заинтересованост за тражење информација

Двогодишње искуство Повереника у спровођењу Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, достављени извештаји органа власти о примени Закона као и извештаји о мониторингу примене Закона који је спровела Коалиција невладиних организација за слободу приступа информацијама од јавног значаја у Србији, у погледу стања о остваривању права на слободан приступ информацијама, показују следеће:

У 2006. години грађани су далеко више користили право на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти у односу на 2005. годину. Према подацима из преко 630 достављених извештаја Поверенику, у извештајном периоду је поднето око 6.000 захтева органима, што је три пута више у односу на 2005. годину у којој је било око 2.000 захтева.

Будући да се ради само о подацима из извештаја достављених Поверенику, а да је извештаје поднео само мањи број оних 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.

Могло би се дакле закључити да се заинтересованост носилаца права на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти константно повећава. За разлику од почетног периода након доношења Закона, када су ово право користили више грађани и удружења грађана и сами државни органи, сада се овим правом знатно више користе и медији.

У погледу садржине захтева за приступ информацијама, највеће интересовање грађана и даље је за податке о располагању буџетским средствима, јавним набавкама, реализацији значајних пројеката, платама и запосленима, али и о поступању органа у разним судским и управним поступцима око издавања разних дозвола, посебно за градњу објеката, 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. Грађани су несумњиво заинтересовани за информације које јесу, или би могле бити у вези с реалном и потенцијалном корупцијом.

6.2. Како органи поступају по захтевима

У поступању органа по захтевима за приступ информацијама остварен је изванредан напредак, али велики број жалби Поверенику говори да још увек нема задовољавајуће спремности државних органа да омогуће приступ свим информацијама о свом раду које морају бити доступне јавности, у складу са Законом, пре него што тражилац информације изјави жалбу.

У односу на број решених жалби, само 4,5 % жалби је било неосновано, а 6% је одбачено због процесних разлога, што потврђује констатацију да се захтеви за приступ информацијама поднети првостепеним органима масовно неосновано одбијају или се по њима не поступа у складу са законом.

Посебно је забрињавајуће да је још увек изузетно велики проценат жалби изјављених 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 7,3 % 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, 44%, обустављен је поступак по жалби, јер је орган власти у међувремену, одмах након интервенције Повереника, поступио по захтеву тражиоца и омогућио приступ информацији. Ово и даље показује да се уз мало воље и одговорности, могло удовољити грађанима или медијима, ојачати њихово поверење у власт, а истовремено избећи непотребно администрирање поводом жалбе, трошкови и одговорност за прекршај.

Као најчешћи разлог због кога су државни органи ускраћивали тражене информације је позивање на поверљивост докумената, без пружања доказа да се тиме штити неки претежнији интерес, како то Закон налаже, или то 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 законске одредбе о заштити приватности или злоупотреби права на информацију, иако се радило о информацијама у вези са обављањем послова од јавног значаја, као нпр. о платама и другим примањима из буџета носиоца јавних функција и сл.

Одбијање захтева, у највећем броју случајева се чини у форми обавештења, што је супротно закону који налаже да се у том случају донесе решење, дају разлози за одбијање захтева, докази о томе да се то чини ради заштите неког вишег јавног интереса, о могућим штетним последицама и поука о правном леку.

Запажени су и случајеви ускраћивања информација по захтеву другог органа јавне власти, претежно на локалном нивоу, односно унутар исте јединице локалне самоуправе, што понашање одговорних у тим органима чини забрињавајућим и недопустивим. Очигледно да је то последица односа међу носиоцима власти унутар општине. Будући да је веома тешко искључити претпоставку да се у оваквим случајевима ради о прекидању токова информисања услед партијских неслагања и сукоба, а у сваком случају о нечем недопустивом, реч је, по оцени Повереника, о феномену који заслужује пажњу Народне скупштине.

Напред исказани подаци о одлукама Повереника донетим поводом изјављених жалби у случају одбијања приступа информацији, говоре о великом проценту неосновано одбијених или нерешених захтева од стране државних органа, односно да је свега 10% од укупно изјављених жалби било одбијено или одбачено од стране Повереника из материјално-правних или процесних разлога.

У погледу кадрова, тј. лица овлашћених за поступање по захтевима за приступ информацијама, највећи број обавља и друге послове и није у стању да се на одговарајући начин посвети обавезама из овог закона.

У око 240 органа власти (око 38%) од укупно 634 органа који су доставили извештај, одређена су лица за поступање по захтевима за приступ информацијама, док у осталим случајевима то није учињено. Искуство Повереника је да ова пракса органа није добра, посебно у већим органима са великим бројем организационих делова, најчешће дислоцираних из седишта органа. То свакако отежава остваривање права када тражилац информација не живи у месту где орган има седиште, а и поскупљује трошкове упућивања документа. Позитиван пример у томе је Министарство унутрашњих послова које је, како је напред наведено, својом организацијом у поступању по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја учинило велике помаке у погледу степена остваривања овог права.

Могло би се закључити да је главни разлог недовољне спремности органа власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја и даље недовољна едукација кадрова, са изузецима изражене намере прикривања одређених информација.

6.3. Наплаћивање трошкова

Подаци из извештаја говоре да је на име трошкова поступка по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја у 2006. години наплаћено нешто мање од 20.000,00 динара, и да је релативно мали број органа наплаћивао трошкове издавања копија докумената. Трошкови су наплаћивани претежно од стране судова, највише у појединим трговинским, општинским и спорадично у окружним судовима, затим у општинама, док у министарствима, покрајинским органима, тужилаштвима и јавним предузећима, трошкови готово да нису наплаћивани.

Било је нажалост, појединачних случајева наплате далеко већих трошкова копија докумената у односу на нужне трошкове, као и наплате такси на поднети захтев за приступ информацијама, неразликовања захтева за приступ информацијама тражењем копије постојећег документа, од захтева за издавање одређених докумената, уверења, потврда и слично.

Овакво стање је последица тога што је, упркос чињеници да је Влада Уредбу са трошковником донела тек почетком 2006. године, Уредба била готово неприменљива током године, јер Уредбом није одређен уплатни рачун за ову врсту буџетских прихода. У одсуству решења овог питања, могло би се

закључити да су органи поступали на различите начине, од одустајања од наплате било каквих трошкова до поступања као у случају наплате прописаних административних или судских такса.

Поменути проблеми, по оцени Повереника, имају извор и у недовољном познавању садржине Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја од стране оних који у пракси треба да га примењују, као и у бројним случајевима „колизије“ одредби овог Закона са одредбама других закона, али и са подзаконским актима органа власти на различитим нивоима којима се прописују административне таксе.

У до сада познатим случајевима Поверник је, инсистирајући на примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, указивао органима власти на поступке који су били у супротности са Законом у погледу наплате трошкова поступка.

Поводом примене наведене Уредбе, након добијеног обавештења од Министарства финансија да не располаже траженим подацима о укупно уплаћеним средствима у Буџет по овом основу, јер није прописан уплатни рачун, Повереник је упутио иницијативу Министарству културе, да као државни орган надлежан за надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама и предлагач Уредбе, упути захтев за отварање наведеног рачуна како би се омогућила примена Уредбе. Овај проблем је разрешен доношењем Правилника Министарства финансија у фебруару 2007. године.

Готово ниједан орган није планирао нити обезбедио посебна средства у буџету за спровођење овог закона, на шта су посебно указали органи у области правосуђа.

Иначе, посебну пажњу заслужује чињеница да су готово сви органи из области правосуђа указали на проблем да у одобреним буџетима за њихов рад нису предвиђена средства за спровођење овог закона, што, објективно, може бити проблем за његову квалитетну примену.

6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација

Судећи према извештајним подацима према којима је око 50% органа који су доставили извештај навело да је у 2006. години имало активности поводом обуке за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, рекло би се да је у прошлој, за разлику од 2005. г. било више активности органа на обуци кадрова за примену овог закона. Међутим, ако се изузму напред наведене активности које је имао Повереник и његова служба у погледу обуке, у сарадњи са невладиним сектором, закључује се да је још увек веома мали број органа имао сопствених активности по овом питању.

Осим што је у питању законска обавеза органа, обука је несумњиво и најважнији предуслов за доследну примену Закона о приступу информацијама, због чега је Повереник и упућивао одговарајућу, напред поменути иницијативу

да се ова проблематика уврсти у обавезан програм стручног усавршавања државних службеника.

Одсуство организоване обуке државних службеника значи поред осталог да напред поменута (обавезујућа) препорука GRECO (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе) у том погледу, још увек није спроведена.

У погледу законске обавезе органа да редовно одржавају своје носаче информација (папирна документација, траке, филмови, електронски медији и сл.), нашто мање од половине органа који су доставили извештај је навело да да ову обавезу извршава, око 15% органа се изричито изјаснило да нису предузимане мере на одржавању носача информација, док се остали у погледу ове законске обавезе нису ни изјашњавали, што је поражавајућа чињеница која говори о стању у погледу чувања и одржавања документације органа. Право стање у погледу извршења ове законске обавезе органа, подразумева вршење надзора кога за сада у том погледу 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.

Поводом израде и достављања годишњег извештаја, Повереник је најпре почетком новембра, а затим у децембру месецу 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 2007. године.

Закључно са тим датумом, извештај су доставила 583 органа, а после тог рока још 51 орган, што укупно износи 634 извештаја. Имајући у виду, како је напред наведено, да не постоји каталог свих органа јавне власти на које се овај закон односи, посебно оних који у смислу овог закона имају статус државног органа, то се не може исказати који је проценат органа извршио обавезу достављања извештаја.

Очигледан је тренд повећања броја органа који су извршили ову законску обавезу. Број извештаја достављених Поверенику је више него двоструко већи него прошле године. Од 6 највиших државних органа извештај није доставило само Републичко јавно тужилаштво. Од 19 министарстава извештај није стигао једино из Министарства за капиталне инвестиције. На покрајинском нивоу обавезу су извршили и Скупштина и Извршно веће и сви покрајински

секретаријати. Сва 4 града су доставила извештај. Код других органа проценат извршења ове обавезе је лошији али је код свих бољи него прошле године. Најочигледније побољшање је код органа за прекршаје јер је ове године извештај доставило њих 109 или 78%, а прошле само 3 односно 2%. Најлошија је ситуација са локалном самоуправом. Извештај је доставила 91 општина или око 53%. Тај проценат је бољи од прошлогодишњих 48% али је чињеница да у трећој години примене закона готово половина општина није извршила елементарну законски обавезу, свакако веома забрињавајућа.

Преглед података о броју приспелих извештаја:

Државни орган	Укупан број држ.органа	Доставили извештај	% достављ. извештаја	Напомена
Највиши држ. органи (Н.скупштина,председник Републике,Влада, Врховни суд, Уставни суд, Р.ј. тужилац)	6	5	83,33	Није доставио Р.јавни тужилац (достављен само Информатор о раду)
Министарства	17+2	16+2	94,73%	Мин. за капиталне инвест. није доставило
Органи АП Војводине	19	19	100%	
Окружни судови	30	20	66,6%	
Општински судови	138	90	65,2%	
Виши трговински суд	1	1	100%	
Трговински судови	17	14	82.35%	
Окружна ј. тужилаштва	30	25	83,3%	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	
Општинска ј. тужилаштва	109	84	77,06%	
Органи за прекршаје	140	110	78,6%	
Градови	4	4	100%	За Ниш и Крагујевац извештај достављен само за скупштине града
Општине	173	91	52,6%	
Јавна предузећа(републичка и покрајинска)	25	3	12%	
Други државни органи	?	149	—	
Укупно	?	634		

Подаци показују да су се јавна предузећа на републичком и покрајинском нивоу највише оглушила о ову законску обавезу, као и у претходној години, када извештај није доставило ниједно од ових предузећа, иако подаци о траженим информацијама говоре да је било доста интересовања јавности о њиховом раду од стране грађана као корисника услуга, али и самих организација синдиката у истим предузећима и медија.

И ове, као и претходне године, је било случајева да су поједини органи, као нпр. судови или органи за прекршаје, уместо извештаја о мерама на спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, достављали Поверенику комплетан годишњи извештај о свом раду, за шта не постоји законска обавеза. То такође говори о недовољном познавању овог закона и обавеза које из њега проистичу, како у погледу формалног извршавања обавезе извештавања, тако и суштинске примене Закона.

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.

Објављивањем информатора о раду, државни органи би грађанима и медијима учинио доступним наважније информације о раду органа, о његовој организацији, надлежностима, трошењу буџетских средстава, врстама услуга које орган пружа и процедурама за остваривање права, и то без формалног захтева за приступ информацијама. Израда овог документа је истовремено и прилика органа да сам сагледа постојећу организацију, утврђене процедуре, и евентуално уочене недостатке отклони. Стога је значај израде и објављивања информатора несумњив за примену овог Закона, те ће се и у наредном периоду настојати на већем поштовању ове обавезе, укључујући и активирање механизма прекршајне одговорности.

Према извештајним подацима, ову законску обавезу испоштовало је у целости преко 180 државних органа, објавивши информатор на веб сајту органа, што је три и по пута више у односу на 2005. годину.

Ову обавезу је делимично извршило још око 210 органа 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 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 учинио Виши трговински суд за још 14 трговинских судова.

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
Највиши д.о.(Н.скупштина, председник Републике, Влада, Врховни суд, Уставни суд, Р.ј. тужилац)	6	4	66,6%	2	
Министарства	17+2	17	89,5%	-	Нема информ. М.одбране и М.спољ.послова
Органи АП Војводине	19	16	84,2 %	-	
Окружни судови	30	8	26,6%	8	
Општински судови	138	16	11,6%	54	
Виши трговински суд	1	1	100%	-	
Трговински судови	17	14	82,35%	2	
Окружна ј. тужилаштва	30	1	3,33%	15	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	-	
Општинска ј. тужилаштва	109	1	0,92%	47	
Органи за прекршаје	140	3	2,14 %	62	
Градови (Бгд, Н.Сад, Крагујевац, Ниш)	4	4	100%	-	Ниш-информ.објављен за Скупштину града и Управу информатичке и телеком.технолог.
Општине	173	51	29,5 %	8	
Јавна предузећа(републичка и покрајинска)	25	13	52%	2	
Други државни органи	?	34	-	13	
Укупно	?	184	-	213	

Од шест највиших државних органа, ову обавезу су реализовали и информатор о свом раду објавили на својим интернет презентацијама: Народна скупштина Србије, Влада Србије, Уставни и Врховни суд Србије, док је Генерални секретаријат Председника Републике то учинио у штампаној верзији, најављујући његово објављивање на интернет презентацији. Републичко јавно тужилаштво је 01.03.2007.г. Поверенику доставило штампану верзију свог информатора о раду, уз напомену да је веб сајт „у конструкцији“.

Ову обавезу формално су извршила сва министарства, осим Министарства одбране и Министарства спољних послова, (на која се закон иначе све до престанка постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора и није односио), с тим што се код одређеног броја министарстава поставља питање квалитета садржине донетих информатора или ажурирања података, као нпр. код Министарства за капиталне инвестиције, Министарства унутрашњих послова, Министарства пољопривреде, Министарства привреде, Министарства рада и др. Тако је само половина од укупног броја министарстава крајем 2006. г. ажурирала податке у својим информаторима, од

којих је само неколико министарстава то чинило редовно, тј. месечно. Друга половина министарстава није вршила ниједну промену након постављања информатора на интернету, што потврђује констатацију да су информатори о њиховом раду објављени само ради задовољења форме, што се, нажалост, односи и на неке од највиших државних органа. Овом питању је посвећен посебан једнодневни семинар са представницима министарстава, којом приликом су им предочени резултати анализе ових докумената, са препоруком за уједначавање стандарда како би ови документи имали смисла.

Што се тиче правосудних органа, и поред генералног проблема у погледу њихове техничке опремљености, стање се позитивно мења и израда све већег броја информатора у текстуалном облику, у одсуству интернет презентације, показује њихову спремност да одговоре овој законској обавези. Посебну пажњу заслужују напори трговинских судова, на челу са Вишим трговинским судом. Значајни су напори и код других судова и органа за прекршаје.

Кад су у питању јавна предузећа на републичком нивоу, ситуација је у 2006. години нешто боља у односу на претходну годину (13 информатора објављених на интернету и 2 у штампаном облику), али само у погледу броја објављених информатора, што се не може рећи и за друге организације на републичком нивоу којима је поверено вршење јавних овлашћења, првенствено агенције. Битан напредак се ипак не би могао констатовати када је у питању садржај објављених информација у информаторима ЈП, јер су многе информације, као оне о платама, и даље пословна тајна.

Органи АП Војводина, ову обавезу спровели су у складу са закључком проистеклим из разговора Повереника са Председником покрајинског Извршног Већа који је одржан крајем марта 2006. године.

У погледу органа на локалном нивоу, стање се значајно поправило јер су сва 4 града (осим Ниша који је ову обавезу реализовао делимично) и дупло већи број општина у односу на 2005. г. испунили ову обавезу. Међутим, будући да је то мање од трећине укупног броја општина, то је свакако забрињавајуће. Посебно имајући у виду да смо ушли у трећу годину примене Закона а и да су пред овим органима грађани најчешћи корисници услуга, те да су им информације о њиховим правима и процедурама, по правилу најпотребније.

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

Степен примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја је у сталном порасту, али ниједан од проблема исказаних у годишњем извештају који значајно отежавају његову имплементацију, још увек није решен, а у међувремену су отворени и нови.

Стога је, по мишљењу Повереника, потребно:

1. Обезбедити свеобухватно вршење надзора над применом Закона, (укључујући и покретање поступака за прекршајну одговорност) стварањем потребних услова за то у Министарству културе или изменом закона, и поверавањем надзора другом органу који за то има логистичке претпоставке;
2. Активирати расположиве механизме за обезбеђење извршења одлука Повереника, од стране Владе Србије;
3. Донети што пре сет комплементарних прописа са овим законом а пре свега законе о класификацији (тајних) података и о заштити података о личности;
4. Обезбедити, у процедури доношења, односно измена, других закона њихово усаглашавање, у погледу јавности рада органа и доступности информација, као и у погледу административних и других такса за рад органа са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
5. Уврстити проблематику слободног приступа информацијама од јавног значаја одговарајућим мерама надлежних министарстава и Службе Владе Србије, надлежних за стручно оспособљавање државних службеника, у програм стручног оспособљавања;
6. Да се Народна скупштина што пре изјасни о давању сагласности на акта о раду Службе Повереника, како би се обезбедило нормално остваривање законских права запослених, и отклонила апсурдна формално незаконита ситуација у којој Повереник и Служба делују а при првој измени Закона давање те сагласности ставити у надлежност надлежног скупштинског тела.
7. Да надлежне службе Владе Србије, обезбеде додатни простор за нормалан рад Службе Повереника.

Реализацијом предложених мера, отклониле би се највеће препреке и обезбедили неопходни услови за квалитетнију примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић