



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ПОВЕРЕНИК ЗА ИНФОРМАЦИЈЕ ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА**

**ИЗВЕШТАЈ
О СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ
ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА
У 2007.ГОДИНИ**

**Београд
Март, 2008. године**

САДРЖАЈ:

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	2
1.1. Право на слободан приступ информацијама и његова заштита.....	2
1.2. Надлежности, овлашћења и обавезе Повереника	3
2. СЛУЖБА ПОВЕРЕНИКА И ЊЕНИ КАПАЦИТЕТИ.....	4
2.1. Организација Службе	4
2.2. Кадрови	4
2.3. Средства за рад.....	5
2.4. Преглед одобрених и реализованих средстава у 2005, 2006 и 2007. години	6
3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА.....	6
3.1. Процедура одлучивања	6
3.2. Подаци о решеним предметима.....	8
3.2.1. Жалбе	8
3.2.2. Тужбе за вођење управног спора.....	11
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	13
3.3.3. Активности поводом израде и објављивања информатора о раду државног органа	15
4. АДМИНИСТРАТИВНЕ И ДРУГЕ ПРЕПРЕКЕ У СПРОВОЂЕЊУ ЗАКОНА	15
4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство прекршајне одговорности.....	16
4.2. Необезбеђивање извршења одлука Повереника	17
4.3. Неадекватно нормативно окружење	18
4.3.1. Однос Закона о слободном приступу информацијама и других закона.....	18
4.3.2. Одсуство одговарајућих комплементарних прописа	19
4.3.3. Проблем додатног смештајног простора	20
5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА	21
6. ОЦЕНА СТАЊА У ОБЛАСТИ ОСТВАРИВАЊА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА	21
6.1. Заинтересованост за тражење информација.....	21
6.2. Како органи поступају по захтевима	22
6.3. Наплаћивање трошкова	24
6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација.....	25
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

**Извештај
о спровођењу Закона о слободном приступу
информацијама од јавног значаја
у 2007.години**

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

**1.1. Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја
и његова заштита**

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, донет почетком новембра 2004. године, установио је право грађана, медија и других лица на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти и институцију Повереника за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу надлежности чија је основна функција да обезбеђује остваривање овог права.

Право на слободан приступ информацијама од јавног значаја, добило је и уставну гаранцију Уставом Републике Србије из 2006.г. Према члану 51. Устава свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, у складу са законом.

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

Реалне претпоставке за то да Повереник обезбеђује заштиту овог права створене су тек средином 2005.г., након што је испуњен минимум услова неопходних за почетак рада његове службе, када су надлежне службе Владе обезбедиле неопходан простор и средства за рад и након што је добијена сагласност Народне скупштине на акта о раду Службе. Од тада до краја 2007.г. Повереник је решио преко 2400 жалби због повреде овог права.

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 2007. године Врховном суду је поднето 6 тужби против највиших органа и 76 против решења Повереника, по којима је донето 48 пресуда.

Друге законске претпоставке за спровођење овог закона, остварене су у првој години фактичке примене Закона, када је Повереник донео Упутство за објављивање информатора о раду државног органа („Сл.гласник РС“ бр.57/05 од 05.07.2005.г), у складу са чл. 40. Закона, затим Приручник за спровођење Закона, под називом Водич

кроз Закон („Сл.гласник РС“ бр. 67/05 и 74/06), у складу са овлашћењима из чл. 37. Закона, на српском језику и на шест језика националних мањина.

Влада Србије је почетком 2006.г. на поновљену иницијативу Повереника, 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), а Министарство финансија је почетком 2007.г. прописало уплатни рачун за ову врсту трошкова органа, Правилником о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна („Сл.гласник РС“ бр. 20/07).

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.

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 (чл. 26.ст.2.Закона).

Обавеза је Повереника 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

Повереник за информације, изабран Одлуком Народне Скупштине Р. Србије, РС број 91 од 22.12.2004. године, а потом, пре истека мандата, и Одлуком Скупштине, РС број 19 од 29. јуна 2007.г. по којој му мандат од 7 година траје почев од првог избора, донео је акте о раду своје службе, у јануару 2005.г. На ове 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.

У 2006.г. Повереник је донео нове акте о раду усаглашене са новим Законом о државним службеницима („Сл.гласник РС“ бр.79/05) и Законом о платама државних службеника и намештеника („Сл.гласник РС“ бр.62/06), при чему број запослених није мењан. На ове акте Народна скупштина је дала сагласност после више од годину дана, тачније у новембру 2007.г.

Према одобреном 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.

2.2. Кадрови

За обављање послова из надлежности Повереника, у Служби је предвиђено 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. Од осталих 16 радних места запослених, 11 су са високом и 5 са средњом стручном спремом.

Број фактички запослених у Служби Повереника који износи свега 1/3 систематизованог броја, недовољан је и готово непромењен од почетка рада. Поред Повереника и његовог заменика, стручне послове обављала су два помоћника секретара Службе, а од септембра 2007.г. и шеф Кабинета. Административне и техничке послове обавља троје запослених (2 на административним пословима и возач). Пријем потребних кадрова условљен је искључиво спремношћу надлежних служби Владе да се обезбеди додатни простор за рад.

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. По закону ово пак није дозвољено када су у питању послови из саме надлежности Повереника у вези обезбеђивања остваривања права на слободан приступ информацијама.

2.3. 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 од почетка ради у неколико просторија смештених у ул. Светозара Марковића 42 у Београду, који простор је у погледу величине и структуре, врло брзо постао неодговарајући стварним потребама, 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 довољна само за постојеће капацитете Службе и делом је власништво Управе за заједничке послове републичких органа, а делом набављана из средстава Повереника у протекле три године. Компјутерска опрема добијена од Управе за заједничке послове је више ван функције због честих поправки иако је добијена као нова.

У претходне две године, 2005. и 2006.г. буџетска средства за рад овог органа обезбеђивана су у обиму који је омогућавао редован рад органа, тек након интервенција Повереника, путем амандмана у Скупштини при усвајању закона или претходним интервенцијама код Министарства финансија, а у првој години, тек од средине године и то најпре кроз буџетску резерву.

Финансијска средства за рад органа у 2007.години, након привременог финансирања у првој половини године, обезбеђена су Законом о буџету Републике Србије за 2007.г. усвојеним у јуну 2007.г., којим су за рад Повереника и његове службе одобрена средства у износу од 22.792.000,00 динара. Ова средства је требало да обезбеде редован рад Службе уз запошљавање још 5 државних службеника до краја године, у складу са Предлогом кадровског плана Повереника за 2007.г. на који је прибављена сагласност Министарства финансија 11-00-243/2007-01 од 25. маја 2007.г. Пријем тих 5 службеника у току године требало је да обезбеди попуњеност Службе са свега 50% од укупно одобреног броја од стране Народне скупштине. Нажалост, пријем преко потребних кадрова није могао бити реализован због нерешеног питања неопходно потребног пословног простора.

Објективна немогућност запошљавања потребних кадрова главни су разлог што одобрена буџетска средства за 2007.г. нису могла бити реализована, па је утрошено мање од три четвртине одобрених средстава.

Релативно мали утрошак средстава у буџету обезбеђених за Повереника карактеристичан је и у претходне две године (за 2006.г. је био 45%, а за 2005.г. 59% од одобрених средстава). Уштеда је само делом последица рационалног понашања у трошењу средстава, а већим делом је реч о принудној уштеди услед немогућности запошљавања потребних кадрова из напред наведених разлога. Ово је изазивало додатне проблеме и наметало непотребне обавезе да се при сваком ребалансу буџета пишу образложења како се одобрена средства не би смањивала, а све у очекивању стварања услова за пријем потребних кадрова.

Као што је и у прошлогодишњем извештају наглашено, 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 невладине организације окупљене у Коалицију за слободан приступ информацијама, кроз финансирање семинара и подршку издавања и дистрибуције Водича кроз Закон у тиражу од 5.000 примерака. Тај Водич је касније, сваке године, Повереник у сарадњи са Службеним гласником Републике Србије издавао у тиражу од 20.000 примерака. Издата су и посебна издања, у тиражу од 1.000 примерака, на свим језицима националних мањина који су у службеној употреби и на ромском језику.

2.4. Преглед одобрених и реализованих средстава у 2005, 2006. и 2007. години

	2005.					2006.				2007.			
ПОЗИЦ.	ОПИС	ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗОВ.	%	ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗ.	%	ОДОБРЕНО	РЕАЛИЗ.	%			
411	Плате, додаци, накнаде	2.492.000	2.446.425	98,17	16.370.000	6.805.642	41,57	12.150.000	9.006.308	74,13			
412	Доприноси	440.000	423.442	96,24	3.052.000	1.218.206	39,91	2.184.000	1.464.319	67,05			
413	Накнаде у натури	200.000	9.000	4,50	100.000	9.845	9,85	40.000	31.334	78,34			
414	Социјална давања	100.000	57.391	57,39	200.000	0	0,00	70.000	59.999	85,71			
415	Накнаде за запослене	200.000	18.124	9,06	400.000	63.879	15,97	155.000	96.406	62,20			
416	Награде и бонуси	478.000	434.705	90,94	690.000	627.966	91,01	44.000	42.047	95,56			
421	Стални трошкови	1.425.000	343.674	24,12	1.760.000	795.103	45,18	1.067.000	977.019	86,88			
422	Трошкови путовања	760.000	14.290	1,88	1.000.000	113.853	11,39	166.000	115.942	69,85			
423	Услуге по уговору	2.925.000	1.724.571	58,96	6.000.000	3.596.899	59,95	4.857.000	3.752.814	77,27			
424	Специјализ. услуге	0	0	0,00	100.000	0	0,00	0.00	0.00	0.00			
425	Поправке и одржавање	475.000	22.954	4,83	100.000	49.987	49,99	80.000	68.986	86,23			
426	Материјал	2.850.000	1.221.004	42,84	1.200.000	885.466	73,79	950.000	945.327	99,51			
482	Порези, таксе	500.000	12.686	2,54	30.000	19.035	63,45	30.000	18.588	61,96			
512	Машине и опрема	2.000.000	1.999.322	99,97	500.000	288.170	57,63	1.000.000	378.755	37,88			
УКУПНО		14.845.001	8.727.590	58,79	31.502.000,00	14.474.052	45,95	22.792.000	16.907.850	74,18			

3. ПРЕГЛЕД АКТИВНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

3.1. 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, 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 одлучује у складу са Законом о слободном приступу информацијама и према одредбама о општем управном поступку које се односе на решавање другостепеног органа по жалби и одлуку 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 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 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 току 2007. године Служба Повереника је имала у раду укупно 2.367 предмета. У току 2007. године је примљено 1.708 предмета, а још 659 пренето је из претходног периода. Решено је 1.539 предмета (65,02%), а 828 предмета у поступку решавања, пренето је у 2008. годину.

Посматрано у односу на 2006. годину када је било укупно у раду 1.847 предмета, од којих је решено 1.188 предмета, број предмета у раду 2007. години био је за преко 28% већи у односу на 2006.г., и готово пет и по пута већи у односу на 437 предмета у 2005.години. У 2007.г. је такође повећан и број решених предмета за око 30% у односу на претходну годину, што је резултат додатних напора запослених.

Решени предмети односе се на:

- 1.162 жалбе, од којих је само 45 (3,87%) 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,
- 23 одговора на тужбе у управном спору, изјављене против решења Повереника,
- дато је 12 мишљења у вези примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,
- 52 одговора на захтев којим се од Повереника траже информације од јавног значаја,
- 23 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,
- 138 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,
- 89 представки на рад органа које нису информације од јавног значаја и исте су прослеђене надлежним органима на надлежност, уз обавештење подносиоцима
- 40 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 1.162 решене жалбе, свега 72 жалбе (6,2%) су биле неосноване или са формалним недостацима, па су по њима донете следеће одлуке:

- 36 решења (3,1 %) којима се жалба одбија као неоснована,

- 36 закључака (3,1 %) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурађености, недопуштености или ненадлежности Повереника за решавање.

Преосталих 1.090 жалби које су биле основане Повереник је решио на следећи начин:

- у 382 предмета (35,04%) наложио је органу власти да поступи по захтеву и омогући приступ траженој информацији, доневши 322 решења, обзиром да је 60 предмета спојено приликом решавања па је једним решењем одлучено по две или више жалби против истог органа,
- у 708 предмета (64,95%) 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 596 закључака о обустави поступка, обзиром да је 112 предмета спојено приликом решавања.

Тражиоци информација су се најчешће жалили због ускраћивања информација односно копија докумената које се односе на: располагање буџетским и донаторским средствима, међународне и домаће 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, заштиту здравља људи, животне средине, мере заштите животиња, одлуке органа гоњења и правосудних органа и друго.

Из наведених података о исходу поступка по жалби закључује се да у око 65% 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 25% случајева, органи поступе након донете одлуке по жалби. Дакле, интервенцијом Повереника поводом жалби у 2007.г. тражиоцима је обезбеђен приступ у преко 90% случајева, од којих су неки случајеви добили посебан публицитет, као нпр.:

- информације из уговора „Jat Airways“ о набавци 8 авиона закљученог са Компанијом „Airbus“ у 1998.г,
- документација ЈП“Путеви Србије“о наплати путарине, случај тзв. „друмске мафије“,
- подаци о платама именованих и постављених лица у јавним предузећима, агенцијама и дирекцијама, чији је оснивач Република Србија, а по захтеву Административног одбора Народне скупштине,
- претежан део информација из Уговора Владе Србије, односно Министарства за инфраструктуру, о концесији Хоргош-Пожега,
- информације Министарства одбране из Споразума о статусу снага-СОФА, као и подаци о броју страдалих војника за време служења војне обавезе,
- подаци Војно-обавештајне агенције Министарства одбране о броју поднетих захтева и прислушкиханих лица у 2005.г,
- подаци Војно-безбедносне агенције кривичним делима против уставног уређења и безбедности,
- уговори Агенције за приватизацију о продаји капитала за предузећа БИП, Бродоградилиште Београд, Модна конфекција „Рудник“ - Г.Милановац.

Дакле, статистички подаци за 2007.г. говоре да у мање од 10% случајева у односу на основане жалбе органи власти нису поступили по налогу из решења Повереника, поводом жалбе. Врло је вероватно да је овај проценат и нешто мањи, с обзиром на могућност да су неки првостепени органи по решењу поступили, али пропустили да о томе обавесте Службу Повереника у складу са Законом и налогом из решења, што се неретко догађало. Иначе, подаци о неизвршеним решењима говоре да се готово подједнак број решења односи на органе на републичком и на органе на локалном нивоу власти.

Неки од случајева у 2007.години, у којима, према расположивим подацима Службе, упркос донетим решењима Повереника, тражиоци нису добили или су добили непотпуне информације, су:

- урбанистичка или грађевинска документација која се односи на градњу или постојеће објекте и локације: хотелско-пословни комплекс у Кнез Михаиловој улици, као простор у Рајићевој улици у Београду,
- документација Агенције за приватизацију о приватизацији ИП „Просвета“ - Београд, „Просвета - Ниш, „Србија - Турист“ - Ниш,
- подаци о узроцима смрти и броју умрлих новорођенчади и лекарским грешкама у ГАК-у „Народни фронт“;
- део информација из уговора о концесији за ауто-пут Хоргош-Пожега,
- сервисирање апарата за хемодијализу, документација од Републичког завода за здравствено осигурање, а по захтеву Удружења бубрежних болесника, као и копија пресуде Међународне трговинске Арбитраже и спору око власништва „Галенике“;
- предлог плана расподеле радио фреквенција, од стране Републичке агенције за телекомуникације и издате дозволе емитерима ТВ програма у Србији, од стране РРА ;
- о постојању службене белешке МУП-а о догађају „злостављање оваца“ у селу Качулице;
- платама директора или накнадама члановима управних и надзорних одбора у ЈП НИС и НИС Петрол и директора и заменика директора БИА;
- копије решења општинских јавних тужилаштава о одбачају кривичних пријава у појединачним случајевима, у Зрењанину, Панчеву, Другом ОЈТ у Београду, као и окружних јавних тужилаштава у Новом Саду и Београду.
- документацију о накнади консултантских услуга у „Југоистоку“ - Ниш,
- на локалном нивоу, информације о пројектима и градњи појединих објеката, обављању комуналних делатности и слично, као нпр: у општини Пожаревац, информације о пројекту коришћења пепела ТЕ “Костолац“ и о улагању средстава за изградњу објеката топлификације; у Мајданпеку о радовима на уређењу језера; уговор о поверавању обављања комуналне делатности за одржавање јавних паркиралишта у општини Кикинда; документација о набавци службеног аутомобила у општини Аранђеловац, у општини Трстеник Извештај Комисије о категоризацији објеката са подручја клизишта у Богдању; у општини Пирот информације о изградњи канализационе мреже у селу Ђиљан; о увођењу система наплате паркирања путем СМС у Лесковцу; у Нишу о пројектима за заштиту животне средине и о асфалтирању улица; преглед пословног простора којим управља Агенција за пословни простор града Београда; документација о објектима и

мерама у вези са заштитом животиња у општини Неготин и у ЈКП “Морава” Свилајнац; о финансирању програма изградње станова од Завода за изградњу града Новог Сада ;

- приступ појединачним документима органа, који су од интереса за тражиоца информације, нпр. катастарске, грађевинске, медицинске, судске и сл. документације.

У око стотинак случајева у којима органи власти нису поступили по решењима Повереника донетим у протекле три године, тражиоци информација су се обратили Влади Србије да у складу са обавезом из чланом 28.ст.2. Закона обезбеди извршење решења. Према подацима добијеним из Генералног секретаријата Владе Србије у припреми овог извештаја, не може се закључити да је подршка Владе у смислу ове законске обавезе пружена у било ком случају, о чему ће бити више речи у даљем тексту извештаја, код административних препрека за спровођење закона.

3.2.2. Тужбе за вођење управног спора

Према подацима добијеним од Врховног суда Србије и расположивих података Службе Повереника, на основу Закона о слободном приступу информацијама, Врховном суду су од почетка примене Закона, поднете укупно 82 тужбе, од чега 76 против решења Повереника, 4 тужбе због непоступања Владе Србије по поднетим захтевима и по 1 тужба због непоступања по захтеву поднетом Народној канцеларији Председника Републике и Републичком јавном тужилаштву.

Од 76 тужби поднетих против одлука Повереника (7 у 2005.г, 35 у 2006.г. и 34 тужбе у 2007.г.), Врховни суд је решио укупно 49 тужби тако што је: 19 тужби одбио као неосноване, 23 тужбе је одбацио, по 2 тужбе обуставио је поступак и 5 тужби је уважио и одлуку Повереника поништио из формалних разлога.

По тужбама против Владе, Народне канцеларије Председника Републике и Републичког јавног тужилаштва, према расположивим подацима Службе Повереника, Врховни суд је одлучио по 1 тужби против Владе Србије која је одбачена.

Посебно је индикативно подношење релативно великог броја тужби против решења Повереника од стране органа јавне власти. Реч је заправо о нечем што се може тумачити или као потпуно непознавање или као свесно кршење елементарних правних стандарда. У поступку за приступ информацијама одлучује се о праву тражиоца информација, а не о праву органа власти. Орган власти од кога је информација тражена није странка већ је првостепени орган у поступку, у коме је Повереник за информације другостепени. Првостепени орган, нема и не може имати право на тужбу против решења другостепеног органа. Иако је то ствар коју би морали знати и студенти права, сведоци смо нонсенса да се неки у нашим органима власти понашају као да то не знају, игноришући чак и чињеницу да је Врховни суд Србије у свих 20-так случајева у којима је до сада решавао по оваквим тужбама, тужбу одбацио као недопуштену.

Овакво траћење новаца пореских обвезника и времена Врховног суда додатно забрињава, јер се подношење недопуштених тужби покушава користити као некакво „правно оправдање“ за непружање тражених информација. Давање информација се одлаже до судске одлуке, а унапред се рачуна с тим да ће поступак пред судом трајати уобичајено дуго. И то је свакако још један правни нонсенс, будући да би морали знати да подношење тужбе у управном спору, чак и кад је тужба допуштена, само по себи, не одлаже извршење коначног решења.

Можда је могуће да се у једном броју случајева и ради о (недопустивом) елементарном незнању, али је сигурно присутно и нешто још горе - свесно игнорисање

правних стандарда. Али, без обзира шта је узрок, морало би бити неспорно да је обавеза демократске власти да спречи изигравање Уставом и законом зајамчених права јавности предузимањем адекватних мера од стране надлежних у извршној власти – од едукације до покретања одговорности.

3.3. Активности на унапређењу јавности рада

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

Ради упознавања јавности са остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и помоћи органима власти у примени Закона, у складу са чл. 37. Закона, припремљен је Приручник за спровођење Закона под називом Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, о чему је напред било више речи.

Обуку кадрова 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.

Од почетка примене Закона, Повереник је инсистирао на извршавању ове законске обавезе и спровођењу обуке као најбитнијем предуслову за квалитетно остваривање права слободног приступа информацијама у поседу органа јавне власти, а истовремено 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 то чинио путем јавних саопштења, писмима која је у више наврата упућивао старешинама највиших органа извршне власти и лицима која су они овластили да се старају о примени овог закона, подсећајући их на обавезност и значај ове мере, нудећи истовремено помоћ у реализацији обуке и непосредним учешћем у обуци.

Учествујући у реализацији обуке на примени овог закона, Повереник и представници његове службе су током протекле три године, одржали неколико десетина семинара 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, Београдског центра за људска права и осталим невладиним организацијама, чланица Коалиције за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и уз сарадњу Службе за управљање кадровима Владе РС, за представнике републичке власти и уз сарадњу начелника неколико управних округа, за представнике власти на подручним и локалним нивоима.

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, доступности информација од јавног значаја (Транспарентност Србија, ЦЕСИД, Центар за професионализацију медија, Београдски центар за људска и мањинска права, Београдска отворена школа, Фонд за отворено друштво, Београдски фонд за политичку изузетност, Центар за безбедносне студије, Регионална информативна агенција ЈУГпрес, Центар за демократију и развој југа Србије, Млади правници Србије, Стална конференција градова и општина и други),

Повереник и представници његове 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 ауторских текстова Повереника.

Министарству за државну управу и локалну самоуправу је упућена иницијатива да се Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја укључи у програм градива стручног испита запослених, као вид систематске и континуиране обуке, 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. Ова иницијатива није још увек реализована, због чега ће бити поновљена.

Проблематика слободног приступа информацијама од јавног значаја, на предлог Повереника, била је уврштена је у Програм општег стручног усавршавања државних службеника у органима државне управе и службама Владе за 2007.г.

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

Служба Повереника је у 2007.г. сачинила и почетком 2008.г. на својој Интернет презентацији објавила Каталог органа јавне власти на које се примењује Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. За овај веома обиман посао на изради Каталога Повереник се одлучио, иако то формално и није обавеза овог органа, због одсуства ангажованости Министарства културе које услед одсуства кадровских, организационих и логистичких претпоставки није било у могућности да то учини у протекле три године, мада и сама Служба Повереника ради са далеко мањим бројем запослених од потребног броја.

Каталог броји близу 11 хиљада органа јавне власти у смислу овог закона и за његову израду коришћени су најразличитији извори информација, обзиром да се мали број органа, на поновљени захтев Повереника, одазвао да достави тражене податке за израду каталога. Без обзира што нема конститутивни карактер, Каталог је несумњиво од велике користи грађанима и свим другим потенцијалним корисницима овог права, али и самим органима власти као и надлежном министарству за функцију надзора.

У 2007.г. су одржане две презентације публикације под називом „Анализа Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са истраживањем о примени Закона у пракси“, коју је припремио експертски тим из Словеније на бази истраживања о примени Закона на узорку од 26 државних органа у Србији, у оквиру пројекта канцеларије Америчког удружења правника у Београду - Правна иницијатива за централну Европу и Евроазију.

Поводом Међународног дана права јавности да зна, одржане су две конференције у Београду, у 2006. и 2007.г. посвећене примени Закона о слободном приступу информацијама 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.

Одржана је и посебна и Конференција у Београду, посвећена примени овог закона, укључујући и теме о заштити података о личности и поступању са тајнама у контексту приступа информацијама, у сарадњи са Коалицијом НВО за слободан приступ информацијама, са које су упућене препоруке и закључци надлежним органима.

Сарадња у области доступности информација од јавног значаја остварена је и са одговарајућим институцијама за заштиту овог права у земљама у окружењу, Словенијом, Мађарском, Босном и Херцеговином, Македонијом, учешћем Повереника на конференцијама или у непосредним сусретима. Са представницима Светске банке у Србији, као и Европске агенције за реконструкцију, разговарано је о значају права на доступност информација у погледу финансијских и других материјалних јавних ресурса и осталих информација о раду органа, као и о значају брзог доношења савремених прописа о класификацији поверљивих података и заштити података о личности, уз закључке да је неопходно урадити више на плану одговорности за кршење овог закона и обезбеђење извршења одлука Повереника, као и о значају брзог доношења савремених прописа о класификацији поверљивих података и заштити података о личности. Ова тема је била предмет разговора Повереника и са представницима Саветодавне комисије за архиве међународних судова за ратне злочине, а поводом поступања ових судова са документацијом по окончању свог мандата.

Током 2007.г. Повереник је имао више сусрета и разговора и са другим представницима европских, односно међународних институција поводом остваривања људских права, тј. права на доступност информација и то са: амбасадором Жозепом Љоверасом, шефом делегације Европске комисије, амбасадором Урстадом, шефом Мисије ОЕБС-а у Србији, известиоцима Мониторинг комитета Парламентарне скупштине Савета Европе, специјалним представником генералног секретара Уједињених нација, делегацијом Европске комисије против расизма и нетолеранције, директором канцеларије Уједињених нација у нашој земљи, амбасадором Мађарске, господином Шандор Папом.

Мисија ОЕБС-а у Србији је у децембру 2007.г Поверенику за информације доделила награду „Личност године,“ као признање за напоре да обезбеди транспарентност у раду државних институција у складу са Законом, а пре тога, поводом друге годишњице именовања, честитку за уложени напор и остварене резултате.

У претходном периоду и Удружење новинара Србије је Поверенику доделило Специјалну повељу за лични допринос примени Закона о слободном приступу информацијама и помоћ новинарима.

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.

Од самог почетка спровођења Закона, Повереник је посебно инсистирао 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.

У вези с тим, Повереник је одржао више тематских радних састанака и једнодневних семинара са представницима извршне власти, министарстава, посебних организација, АП Војводине, на којима 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. Урађена је и посебна анализа објављених информатора министарстава са одговарајућим препорукама.

Ова тема је била заступљена и у оквиру неколико десетина семинара одржаних широм Србије ради обуке представника локалне власти, правосудних органа, органа за прекршаје и других органа јавне власти.

Ефекти наведених мера су видљиви, али стање у погледу извршавања ове законске обавезе, нажалост, није још увек задовољавајуће. Напротив, када су у питању министарства, као највиши органи извршне власти, стање у 2007. години је чак и лошије у односу на 2006.годину, о чему ће бити 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

Несумњиво је да су реализоване бројне активности и постигнути значајни резултати у остваривању и заштити права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. То потврђују и званичне оцене релевантних институција, оцена Европске комисије у Годишњем о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања за 2006.г и прелиминарном извештају за 2007. годину, затим оцене и признања ОЕБС-а, Савета Европе као и оцене асоцијација новинара и из извештаја о мониторингу примене Закона који је спроводио невладин сектор.

Међутим, ефекти примене Закона о слободном приступу информацијама, без сумње, били би далеко већи да је било веће спремности надлежних органа за отклањање одређених административних и других препрека у спровођењу овог закона. Због тога су, ради реалнијег сагледавања постигнутог, и у овом Извештају поновљене

најважније препреке које су битно утицале на примену овог закона, на које се безуспешно указује већ три године.

4.1. Невршење надзора над применом Закона и одсуство прекршајне одговорности

Функција надзора Законом стављена у надлежност Министарства културе, у протекле три године примене закона није обезбеђена, 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, с тим што је у 2007.г. Министарство поступало у око 10 % 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.

Повереник је Министарству културе, надлежном за подношења захтева за покретање прекршајних поступака, закључно са децембром 2007.г. доставио 1365 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 128 захтева надлежним прекршајним органима за покретање прекршајних поступака. Решено је 39 предмета тако што су 6 случајева органи за прекршаје изrekli новчане казне у износу од 5.000,00- 10.000,00 динара, у 14 случајева је изречена опомена за учињени прекршај уз обавезу плаћања трошкова поступка у паушалном износу, а у 19 предмета поступци су обустављени или су захтеви одбачени. Министарство је изјавило 7 жалби Већу за прекршај на одлуку првостепеног прекршајног органа, по којима није донета одлука. Наведени подаци говоре да чак 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, па се с правом поставља питање да ли се овим органи власти подстичу на игнорисање законских обавеза.

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. 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.

Служба има сазнање и да је и неколико лица покренуло прекршајни поступак у својству оштећеног због недобијања затражених информација од органа власти и да је у једном случају општински судија за прекршаје изрекао новчану казну одговорном лицу у органу власти, али и да је неколико поступака обустављено због немогућности оштећеног да у захтеву за покретање прекршајног поступка обезбеди све прописане податке за одговорно лице у органу власти.

Поводом овог проблема, Повереник је упутио иницијативу Министарству правде за измену Закона о прекршајима у том смислу да се смањи обим личних

података одговорног лица у органу власти, неопходног за покретање поступка прекршајне одговорности. Министарство је обавестио Повереника да ће иницијатива бити прихваћена.

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, нпр. 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.

Невршење надзора од стране надлежног министарства има за последицу и одсуство базе података свих органа власти који подлежу примени овог закона, као и оних који по овом закону имају статус државног органа за које је Закон прописао и додатне обавезе у вези са унапређењем јавности рада. У одсуству ове базе података, Служба Повереника је сачинила и објавила Каталог органа власти, који наравно нема конститутивни, већ има само информативни карактер, о чему је напред било више речи.

4.2. Необезбеђивање извршења одлука Повереника

Проблем нерегулисаног начина извршења одлука Повереника је био предмет и Годишњег извештаја Повереника за 2006.г. па како се по том питању није ништа променило, исти је третиран и у овом извештају.

У одсуству одговарајуће прекршајне одговорности за повреду овог закона, укључујући и непоступање органа власти по налогу Повереника да тражиоцу омогући приступ информацији, функцију обезбеђења извршења решења Повереника стављену у надлежност Владе Србије, је преко потребно активирати и хитно регулисати начин спровођења одредбе члана 28. Закона, по коме Влада обезбеђује извршење одлука Повереника, у случају потребе.

У вези с тим, Повереник је на основу овлашћења из члана 35.тач.2. Закона, још у 2006. г. два пута упутио иницијативу Влади Републике Србије, Генералном секретару, 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. Ове две иницијативе као и многи усмени позиви, укључујући и закључке са специјално организоване дебате на ову тему у организацији Мисије ОЕБС-а у децембру 2007.г. у Београду, остали су нажалост без ефекта.

Пасиван однос и одсуство подршке Владе у извршењу одлука Повереника и поред 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 прилог таквој претпоставци говоре и напред наведени подаци о случајевима непоступања чак и државних органа по налогу Повереника.

Генерални секретаријат Владе је такву пасивност у погледу овог проблема чак и потврдио када је на захтев Повереника, за потребе овог извештаја, доставио податке о броју грађана који су се обратили Влади тражећи да се обезбеди извршење решења Повереника када орган власти то није учинио добровољно, из којих се види да је око сто грађана односно других субјеката поднело овакав захтев Влади, од почетка примене Закона, а из достављених података не може се закључити да је Влада интервенисала ни по једном захтеву за обезбеђење извршења.

На иницијативу Повереника, задаци на отклањању административних препрека у спровођењу овог закона, укључујући и извршење одлука Повереника, постали су саставни 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 ни препоруке из ових докумената нису довеле до отклањања наведених 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, било је такође речи и у Извештају за 2006.г. и од тада, ситуација се готово није 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. ЗКП, закони о прекршајном, извршном, парничном, управном поступку 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 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 корупцији (нпр. случај „Друмске мафије“).

Највише забрињава то што се и при доношењу нових прописа а и изменама постојећих 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. Тако се Предлогом закона о страним улагањима, који је Влада усвојила у другој половини 2006.г. потпуно елиминира примена Закона о доступности информација, када су у питању информације о страним улагањима, а последње измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији из 2007.г., су пример неспретне формулације о тајности пореских података, на начин који је потпуно супротан одредбама закона о доступности информација.

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, изричито 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

У претходним извештајима Повереника се такође потенцијало да је за квалитетну примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја нужно хитно доношење комплементарних прописа и то: Закона о тајнама као и прописа о класификацији тајних података, као и Закона о заштити података о личности. Ово из разлога што би одмеравање претежности интереса између права јавности да зна и заштите тајних података, ради заштите неког државног или другог вишег легитимног интереса, било далеко једноставније када би се законом уредио појам државне, војне и службене тајне, процедуре за стављање и скидање ознаке тајности, класификација тајних података, одговорност руковођаца 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 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, 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.

Због тога охрабрује чињеница да је Влада недавно, на предлог Министарства правде, усвојила Предлог закона о заштити података о личности, у чијој припреми је учествовао представник Службе Повереника. Постојећи закон из 1998. г. само једним делом регулише ова питања, али не на начин како то налажу прописи и стандарди ЕУ.

Такође, модел Закона о класификацији тајних података, у одсуству иницијативе надлежних државних органа, припремила је експертска група невладиних организација у чијем раду је учествовао и сам Повереник. Предлог овог закона је по спроведеној процедури, упућен у Скупштину.

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"). Са тог аспекта од посебног значаја било би усвајање Предлога закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је крајем 2007.г. Народној скупштини поднела група НВО за слободу приступа информацијама.

4.3.3. Проблем додатног смештајног простора

Уз све наведене препреке у спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, није небитна ни она која се односи на саме услове за рад Службе Повереника. Тај проблем, како је напред истакнуто, датира од оснивања органа, јер су основне материјално-техничке услове за рад Службе Повереника, надлежне службе Владе, обезбедиле су после шест месеци од избора Повереника.

Међутим, како се обим посла енормно увећавао, Повереник се већ у другој половини 2005.г. а затим 2006.години, пет пута писмено обратио Републичкој дирекцији за имовину и два пута тадашњем министру за државну управу као председнику надлежне комисије Владе Србије са захтевом да се обезбеди додатни смештајни простор Службе, јер постојећи простор не дозвољава пријем ниједног новог службеника. Добио је само један одговор, у септембру 2005.г. да ће проблем бити приоритетно решаван и усмено обећање директора дирекције почетком септембра 2006.г. да ће се ово питање решити за месец дана.

У октобру 2007.г. Повереник се истим поводом обратио министру за здравље као новоименованом председнику надлежне комисије Владе Србије затраживши хитно решавање овог питања, а уверавање да ће овај проблем бити решен, добио је и од Министра правде, крајем 2007.г.

И поред свега и обећања директора Дирекције, поновљеног у септембру 2007.г. стање по овом питању је на крају 2007.г.остало непромењено, па Служба и даље, нема ни приближно потребан број кадрова у односу на одобрену систематизацију, на буџетска средства и Кадровски план.

Директна последица одсуства ангажовања власти у решавању овог питања је да око 800 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. О енормном увећању обима посла Повереника довољно говори податак од преко 1800 предмета у 2006. години, у односу на око 450 у другој половини 2005. године и око 1700 предмета у 2007.г. Због

недостатка потребних кадрова, Повереник је обављао пре свега оне задатке и надлежности које није могуће одложити.

Пре закључења овог извештаја Повереник је добио усмену информацију из Републичке дирекције за имовину да је постигнута сагласност о начину решавања питање додатног простора за рад ове службе, те да предстоји реализација тога.

Повереник очекује да ће ова најава решења проблема бити и реализована, али ће за отклањање последица неажурности у решавању жалби објективно бити потребно неколико месеци од пријема потребних кадрова.

5. ЈАВНОСТ РАДА ПОВЕРЕНИКА

Све информације које се односе на рад Повереника доступне су на Интернет презентацији 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 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 два редовна годишња извештаја Народној скупштини, за 2005. и 2006.г. Извештај за 2005.г. и 2006.г. разматран је и прихваћен на Одбору за културу и информисање, док их Скупштина није разматрала. Доиста, Извештај за 2006.г. је био предмет расправе народних посланика у оквиру поновног избора Повереника у јуну 2007. године.

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

6.1. Заинтересованост за тражење информација

Трогодишње искуство Повереника у спровођењу Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, достављени извештаји органа власти о примени Закона као и извештаји о спроведеном мониторингу примене Закона од стране Коалиције невладиних организација за слободу приступа информацијама од јавног значаја у

Србији, у погледу стања о остваривању права на слободан приступ информацијама, показују следеће:

Грађани без сумње све више користе право на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти. Према подацима из око 630 достављених извештаја Поверенику, током 2007.године, поднето је око 9.000 захтева органима, што је за 3.000 захтева више у односу на 2006.г. а неколико пута више у односу на 2005. годину у којој је било око 2.000 захтева.

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.

Могло би се дакле закључити да се заинтересованост носилаца права на слободан приступ информацијама у поседу органа јавне власти константно повећава. Извештајни подаци говоре да су у 2007. г. ово право највише тј. у преко 50% случајева користили грађани и њихова удружења, у нешто мање од 25% случајева представници медија, а затим државни органи, политичке странке и друга лица.

У погледу садржине захтева за приступ информацијама, највеће интересовање грађана и у претходној години је за податке о располагању буџетским средствима, 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 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 очигледно и даље заинтересовани за информације које јесу, или би могле бити у вези с реалном и потенцијалном корупцијом, при чему су не ретко и сами непосредно оштећени.

6.2. Како органи поступају по захтевима

У поступању органа по захтевима за приступ информацијама остварен је значајан напредак, али и даље велики број жалби Поверенику говори да још увек нема потребне спремности органа власти 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 прилог томе говори податак да је у односу на број решених жалби, само 3,1 % жалби је било неосновано и исти проценат жалби је одбачен 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 велики 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 3,87% 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, 64,95%, обустављен је поступак по жалби, јер је орган власти у међувремену, одмах након интервенције Повереника, поступио по захтеву тражиоца и омогућио приступ информацији, што је за 20% више у односу на 2006.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, 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 о злоупотреби права на информацију због подношења више захтева од стране истог лица, иако се радило о информацијама које јесу у вези са обављањем послова од јавног значаја, као нпр. о платама и другим примањима из буџета носиоца јавних функција, пријему 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 за одбијање захтева, докази о томе да се то чини ради заштите неког вишег легитимног интереса, о могућим штетним последицама 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.

Новина је и да су у протеклој години право на слободан приступ информацијама користили и представници политичких странака, како владајућих тако и опозиционих, тражећи информације од органа на чијем челу су очигледно њихови политички противници.

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 6,2% од укупно изјављених жалби било одбијено или одбачено од стране Повереника из материјално-правних или процесних разлога, што је чак и мањи проценат у односу на 2006.г.

У свега 91 органу власти (око 14%) од укупно 628 органа који су доставили извештај, старешина органа је одредио посебно лице 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 који имају више организационих делова, најчешће дислоцираних из седишта органа, што може отежавати остваривање права, а и поскупљује трошкове упућивања документа. Осим Министарства унутрашњих послова које је у овом смислу поменуто као позитивни пример у извештају за 2006.г. које је својом организацијом у поступању по захтевима за приступ информацијама од јавног значаја учинило велике помаке у погледу степена остваривања овог права, из истих разлога за 2007.г. заслужује да се помене и Управа за трезор Министарства финансија.

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 поменутим бројним семинарима који су организовани ради њихове едукације, на којима су у много мањој мери узимали учешће представници органа који нису именовали ова лица.

Лица овлашћена за поступање по захтевима за приступ информацијама, најчешће обављају 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 одлуке, 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.

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

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 2007. години наплаћено око 26.000,00 динара, незнатно више у односу на 2006. годину, и да је свега 21 орган наплаћивао трошкове издавања копија докумената. Трошкове су наплаћивали поједини судови и судије за прекршаје, неколико министарстава и општина.

Према званичним подацима Управе за трезор Министарства финансија, укупно уплаћен износ средстава на прописани рачун Трезора 840-742328843-30 по овом основу у 2007.г. износи 17.381,66 динара, што је за преко 8.000 дин. мање од оног исказаном у извештајима органа. Ова разлика између извештајних података органа и званичних података надлежног органа, о висини укупно уплаћених трошкова 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. Овај податак би могао бити од значаја органима надлежним за контролу буџетских прихода, али не и Поверенику, са аспекта остваривања права на информације.

У прошлој години је било појединачних случајева наплате већих трошкова копија докумената у односу на нужне трошкове, па чак и наплате такси на поднети захтев за приступ информацијама према прописима о административним таксама, што није у складу са прописима о доступности информација. Ради отклањања евидентних нејасноћа у погледу основа за наплату административних такси у овим поступцима, Повереник је иницирао, а Министарство финансија прихватило измене Закона о административним таксама у том смислу, те ће усвајањем ових измена закона, бити отклоњена било каква дилема по овом питању.

У ситуацијама када је био упознат са случајем наплате или покушаја наплате виших трошкова од прописаних, Повереник је, инсистирајући на примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, указивао органима власти на поступке који су били у супротности са Законом.

Ниједан од органа који су доставили извештај за 2007.г., осим градска општина Палилула града Ниша, није планирао посебна средства у буџету за спровођење овог закона, иако потреба за тим постоји, на шта су посебно указали органи у области правосуђа.

6.4. Спровођење обуке и одржавање носача информација

Око 47 % органа од оних који су доставили извештај навело је у извештају да је у 2007. години имало активности поводом обуке за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, 25% се изјаснило да нису спроводили обуку, док се око 26% органа у том погледу није уопште изјашњавало. Ови подаци се крећу на нивоу стања из 2006.г. и сигурно је да је њихова вредност врло релативна и да они нису охрабрујући. Очигледно 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.

Осим што је у питању законска обавеза органа, обука је несумњиво и најважнији услов за доследну примену Закона о приступу информацијама, због чега се Повереник залаже и иницира да се ова проблематика уврсти у обавезан програм стручног усавршавања државних службеника, чиме би се створили услови и да се напред поменута обавезујућа препорука GRECO (Групе земаља за борбу против корупције под окриљем Савета Европе) доследно спроведе.

У погледу законске обавезе органа да редовно одржавају своје носаче информација (папирна документација, траке, филмови, електронски медији и сл.), више од половине органа који су доставили извештај је навело да ову обавезу извршава, а значајно мањи број органа у односу на прошлу годину се изричито изјаснило да нису предузимане мере на одржавању носача информација, док се једна трећина органа у погледу ове законске обавезе није ни изјашњавала. Оваквим стањем, без обзира на мањи напредак генерално у односу на прошлу годину, не можемо бити задовољни јер то говори о неодговорном односу не малог броја органа у погледу чувања и одржавања сопствене документације, као предуслова да се до тражене информације дође што пре. Оцена правог стање у погледу извршења ове законске обавезе органа ипак подразумева вршење надзора кога у том погледу 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.

Поводом израде и достављања годишњег извештаја, 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 2008. године.

Извештај о спровођењу Закона у 2007.г., до закључења овог извештаја, доставило је преко 630 органа, од којих, око двадесетак који ову обавезу и нису имали по Закону. Посматрано у односу на оне органе на које се ова обавеза односи, број њихових извештаја за 2007.г. је за преко 100 већи у односу на прошлу годину. Имајући у виду, како је напред наведено, да не постоји каталог оних органа јавне власти који имају статус државног органа у смислу овог закона на које се обавеза достављања извештаја односи, а категорија организација којима су поверена јавна овлашћења на које се ова обавеза такође односи, није прецизно одредива без вршења надзора, то се не може исказати тачан проценат органа који су извршили обавезу достављања извештаја.

Свих 6 највиших државних органа, Народна скупштина, председник Републике, Влада, Уставни суд, Врховни суд и Републички јавни тужилац, доставило је свој извештај. Од 22 министарства, извештај нису доставила три министарства: Министарство за инфраструктуру, Министарство спољних послова и Министарство за телекомуникације и информатичко друштво. На покрајинском нивоу обавезу су извршили и Скупштина и Извршно веће и сви покрајински секретаријати. Сва 4 града су доставила извештај. Код органа у области правосуђа генерално је повећан проценат извршења ове обавезе. Тако су ову обавезу испунили сви трговински и окружни судови, сва окружна јавна тужилаштва, преко 92 % општинских јавних тужилаштва, око 80% општинских судов, и око 80% органа за прекршаје. У односу на прошлу годину, најзначајније је побољшање код судов, посебно окружних и код окружних јавних тужилаштва, а затим код општинских јавних тужилаштва и органа за прекршаје.

Од око 30 јавних предузећа (на републичком и покрајинском нивоу) која имају јавна овлашћења те и обавезу подношења годишњег извештаја Поверенику, учинило је то 19 или 63,33%, што је значајно више у односу на прошлу годину када су то учинила само 3 предузећа, али никако у задовољавајућем броју, имајући у виду велико интересовање грађана и медија о јавности рада ових органа који располажу значајним јавним ресурсима и чије услуге користе готово сви грађани. Мали број других организација на републичком нивоу којима је такође поверено вршење јавних овлашћења, агенција, завода, дирекција и сл. од којих неке имају веома значајна јавна овлашћења, као нпр. Агенција за приватизацију, Агенција за привредне регистре, Републичка радиодифузна агенција, Агенција за лекове, Грађевинска дирекција Србије Републичка дирекција за имовину, такође нису доставили извештај.

Најлошија је ситуација са локалном самоуправом. Извештај је доставила 91 општина или 51,70 %, чак нешто мање и у односу на прошлу годину, те код чињенице да се ради о трећој години примене закона, 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
Највиши држ. органи (Н.скупштина,председник Републике,Влада, Врховни суд, Уставни суд, Републ.ј. тужилац)	6	6	100 %	
Министарства	22	19	86,36%	Нису доставили: - за инфраструктуру, - за спољне послове и -за телекомуникације
Органи АП Војводине	19	19	100%	
Окружни судови	25	25	100%	
Општински судови	121	98	80,99%	
Трговински судови	19	18	100%	Суд у Н.Пазару не функционише
Окружна ј. тужилаштва	25	25	100%	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	
Општинска ј. тужилаштва	103	95	92,23%	
Органи за прекршаје	160	129	80,63%	
Градови	4	4	100%	Ниш-достављен само за градоначелника а Крагујевац за градско веће
Општине	176	91	51,70%	
Јавна предузећа (републ. и покрајинска) у обавези дост. извештаја	30	19	63,33 %	
Други државни органи		84		
Укупно		633		

И ове, као и претходне године, је било случајева да су поједини органи, као нпр. судови, 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.

Значај објављивања информатора о раду органа за грађане и примену Закона о доступности информација је несумњиво велики. Објављивањем овог документа државни органи би грађанима и медијима учинио 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 преиспитује своју организацију, утврђене процедуре, и евентуално уочене недостатке отклони, као и да афирмише рад органа.

Према извештајним подацима, ову законску обавезу испоштовало је у целости 197 државних органа, објавивши информатор на веб сајту органа, што је незнатно више у односу на 2006. годину.

Ову обавезу је делимично извршило још око 217 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 учињено на порталу 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 држ. органи: Н.скупштина, председник Републике, Влада, Врховни суд, Уставни суд, Реп. јавни тужилац	6	5	83,33%	1 Реп. јавни тужилац	
Министарства	22	15	68,18%	1 (КиМ)	нема министарство за: -телекомуникац. -инфраструктуру -пољопривреду, - спољ. послове, -омладину,
Органи АП Војводине	19	16	84,2 %	1	нема П.секр. за енергетику
Окружни судови	25	10	40%	6	
Општински судови	121	19	15,70%	46	
Трговински судови	19	16	84,21 %	2	
Окружна ј. тужилаштва	25	1	4,00 %	17	
Тужилаштво за ратне злочине	1	1	100%	-	
Општинска ј. тужилаштва	103	8	7,76%	47	
Органи за прекршаје	160	8	5,00 %	65	
Градови (Бгд, Н.Сад, Крагујевац, Ниш)	4	4	100%	-	
Општине	176	44	25 %	15	
Јавна предузећа (републичка и покрајинска)	30	17	63,33%		
Други државни органи		33		16	
Укупно		197		217	

Свих шест највиших државних органа су сачинили информаторе о свом раду и осим Републичког јавног тужиоца, објавили на својим Интернет презентацијама, за разлику од 2006.г. у којој су два од ових органа информатор имала само у штампаној верзији. Народна скупштина и Уставни суд Србије су најавили измене Интернет

презентација као и израду нових информатора о раду, због великих промена. Републички тужилац ће свој информатор о раду објавити по завршетку своје Интернет странице која је, како је наведено у извештају, „у конструкцији“, уз напомену да овој фази може бити доступан јавности „са одређених информатичких поља“.

Када су у питању министарства, стање у погледу извршавања ове законске обавезе у 2007.г. је лошије у односу на 2006.г. и поред више пута понављаних подсећања од стране Повереника, путем писама министрима и лицима која су за то овластили, јавних саопштења и усмених контаката. За разлику од 2006.г. када су сва министарства формално испунила ову законску обавезу, уз евидентне разлике у погледу квалитета односно садржаја овог документа, на крају 2007.г. информатор о раду није имало 9 од укупно 22 министарства, међу којима и нека која су овај документ у 2006.г. имала објављен на свом сајту.

Информатор о раду, до дана закључења овог извештаја нису објавили на Интернет презентацији: Министарство за телекомуникације и информатичко друштво, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство омладине и спорта, Министарство спољних послова, Министарство за Косово и Метохију и Министарство за инфраструктуру, с тим што ово последње нема ни свој Интернет сајт. У извештају Министарства вера стоји да је Информатор о раду тог министарства у припреми, мада је Поверенику позната чињеница да је исто министарство у децембру 2005.г. овај документ у недостатку своје интернет презентације, објавило на сајту Владе Србије. Министарство за Косово и Метохију информатор има у штампаној верзији, и објавиће га, како је навело, након што „ажурира архитектуру сајта“.

На изричит захтев упућен оним министарствима која ни на почетку 2008.г. нису извршила ову законску обавезу, 6 министарстава су обавестила Повереника да ће то учинити у најкраћем року, што су два у међувремену и учинила у целости, а једно делимично, док се три министарства нису чак ни изјаснила у том погледу, због чега ће Повереник и формално, у складу са Законом, донети решење и наложити да се ова законска обавеза доследно спроведе и захтевати код надлежног министарства за послове културе да се спроведе поступак надзора и прекршајне одговорности.

Што се тиче обавезе да се подаци у информатору органа који су га објавили, редовно, најмање једном месечно ажурирају, ситуација је боља у односу на претходну годину јер две трећине министарстава то чини редовно, док од преостале трећине министарстава, неки то чини периодично, најчешће онда када се актуализује то питање од стране Повереника, док друга нису вршила ниједну промену након постављања информатора на Интернету, што потврђује констатацију да су информатори о њиховом раду објављени само ради задовољења форме.

Квалитет садржине донетих и објављених информатора је такође неуједначен, од оних који само садрже информација 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. Овом питању је посвећивана посебна пажња приликом свих напред поменутих семинара намењених државним органима, а нарочито оном намењеном представницима министарстава у септембру 2007.г. а пре тога и један тематски састанак на коме је предочена посебна анализа објављених информатора министарстава са одговарајућом 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 у смислу повећања броја објављених информатора на сајту органа и израда све већег броја информатора у текстуалном облику, у одсуству интернет презентације, показује њихову спремност да одговоре овој законској обавези. Посебну пажњу у овом погледу заслужују резултати трговинских судова, на челу са Вишим трговинским судом. Значајни су и резултати јавних тужилаштава, 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 2007. години такође за нијансу боља него у 2006.г. (17 информатора објављених на Интернету), али само у погледу броја објављених информатора. Битан напредак се ипак не би могао констатовати када је у питању садржај објављених информација у њиховим информаторима јер су многе информације, као оне о платама, и даље пословна тајна, што је својствено и већини других организација са јавним овлашћењима, типа агенција, завода, фондова, дирекција и сл.

Органи АП Војводина, ову обавезу спровели су у складу са закључком проистеклим из разговора Повереника са Председником покрајинског Извршног Већа.

У погледу органа на локалном нивоу, стање код градова се поправило јер су сва 4 града објавила информатор о раду, укључујући и град Ниш који је ову обавезу у прошлој години реализовао делимично. Међутим, када су у питању општине, према извештајним подацима, број општина који је сачинио информатор је потпуно исти као у претходној години и износи укупно 59, с тим што се променио однос у погледу његовог облика. Према извештајним подацима за 2007.г., 44 општине имају објављен информатор на сајту, а 15 општина, у штампаном облику, за разлику од 2006.г. како је представљено у достављеним извештајима, објављених информатора је било 51, а у тексту 8. Овај податак да је свега једна четвртина од укупног броја општина у трећој години примене Закона у целости извршила 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, Повереник је имао више разговора са представницима Сталне конференције градова и општина како би се у оквиру актуелних пројеката о реализацији кодекса понашања локалних функционера, посебна пажња поклонила и овим законским обавезама.

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 без мало иста ситуација и са извештајем за 2005.г. , али да то

није довело до њихове реализације. Услед тога нису разрешени односно отклоњени већ три 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 оцени да је, без одлагања, потребно:

1. Обезбедити вршење свеобухватног надзора над применом Закона, укључујући и покретање поступака за прекршајну одговорност, у складу са предложеним изменама закона;
2. Активирати расположиве механизме за обезбеђење извршења одлука Повереника, од стране Владе Србије;
3. Убрзати процедуру доношења Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и комплементарних прописа са овим законом, посебно закона о класификацији тајних података и о заштити података о личности;
4. У процедури доношења или измена закона, обезбедити усаглашавање одредаба о јавности рада органа и доступности информација са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
5. Уврстити проблематику слободног приступа информацијама од јавног значаја у програм градива за полагање државног стручног испита за рад у државним и другим органима власти;
6. Да надлежне службе Владе Србије, обезбеде додатни простор за нормалан рад Службе Повереника.

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

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић с.р.