

Република Србија
Повереник за
информације
од јавног значаја
Светозара Марковића 42
11000 Београд



Tel: +381 (0) 11 2681-255
+381 (0) 11 2681-137
+381 (0) 11 2685-022
Fax: +381 (0) 11 2685-023
e-mail: office@poverenik.org.yu

Адреса за пошту: Немањина 22-26, Београд * web адреса: www.poverenik.org.yu

Бр.: 011-00-16/2005-01 Датум: 03.11.2005. године

НАРОДНА СКУПШТИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
ОДБОР ЗА КУЛТУРУ И ИНФОРМИСАЊЕ
Господин Александар Лазаревић, председник

Поштовани господине,

По мојој оцени, у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, евидентне су појаве које указују на озбиљне проблеме и које самим тим заслужују пажњу Народне Скупштине. Извештај, који Вам достављам у прилогу, последица је наведене оцено.

Повереник за информације од јавног значаја, сходно члану 36. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, може поднети Народној Скупштини извештај онда када оцени да је то потребно.

У конкретном случају, сматрам важним да се, бар, народни посланици који су чланови матичног скупштинског одбора, упознају са чињеницама на које извештај указује. Истовремено, пре свега имајући у виду број и значај задатака са којима је тренутно суочена Народна Скупштина, препуштам оцени одбора то да ли извештај треба проследити и Народној Скупштини.

С поштовањем,

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић

Република Србија
 Повереник за
 информације
 од јавног значаја
 Светозара Марковића 42
 11000 Београд



Tel: +381 (0) 11 2681-255
 +381 (0) 11 2681-137
 +381 (0) 11 2685-022
 Fax: +381 (0) 11 2685-023
 e-mail: office@poverenik.org.yu

Адреса за пошту: Немањина 22-26, Београд * web адреса: www.poverenik.org.yu

Бр. 011-00-16/2005-01 Датум: 03.11.2005.год.

ИЗВЕШТАЈ

о спровођењу Закона о слободном приступу
 информацијама од јавног значаја

Полазећи од чињенице да је, из објективних разлога, Служба Повереника почела са радом тек 01.07.2005. године, то се овај извештај и односи углавном на активности из периода од 01.07. до 31.10.2005., а само изузетно на активности из периода пре наведених датума.

I. Решавање предмета по жалбама и другим представкама у периоду од 01.07- 31.10.2005.г:

Служба Повереника за информације од јавног значаја је у периоду од 01.07-31.10.2005. године, имала у раду 270 предмета. Решено је 206 предмета, а 64 предмета су у поступку решавања.

Структура решених предмета:

- 143 жалбе, од чега су само четири изјављене 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,
- 4 захтева поднета Поверенику којима се тражи информација од јавног значаја у вези његовог рада,
- 4 мишљења Повереника о значењу садржине појединих одредби Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дата на захтев појединих органа,
- 10 захтева којима се тражи информација од јавног значаја, а које је Служба проследила органу јавне власти који поседује информацију ради поступања и обавестила подносиоце,
- 20 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 и сл.,
- 25 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:

- 143 жалбе су решене и донето је:
 - 76 решења, од чега је само 5 жалби неосновано, а 71 жалба је основана,
 - 54 закључка којим се обуставља даље вођење поступка, јер је орган власти у међувремену, након интервенције Повереника поводом жалбе, поступио по захтеву за приступ информацији,
 - 12 закључака којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености односно преурањености, недопуштености или ненадлежности за решавање.
 - 12 предмета су спојени приликом решавања, јер се радило о истом органу власти и подносиоцу жалбе.

Извршење решења:

Од 76 решења којима је наложен приступ информацији, само 2 решења извесно нису извршена (МУП и Окружни суд у Зрењанину), а у 5 случајева тражилац указује да добијене информације нису потпуне, што захтева проверу.

Жалбе се односе на информације односно документе о:

- Располагању буџетским и донаторским средствима (министарства)
- Заштити личних слобода и личних и имовинских права (МУП, тужилаштво, суд, државни органи),
- Платама и броју запослених у ЈКП
- Заштити здравља људи, животне средине, животиња и др.
- Одлуке органа гоњења и правосудних органа

Поред поступања по предметима, Служба Повереника била је ангажована и на стварању претпоставки за успешно обављање своје основне функције. У том контексту, вероватно треба поменути следеће:

- донето је и објављено упутство за објављивање Информатора о раду државног органа,
- објављен је Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја на српском језику и на пет језика националних мањина који су у службеној употреби,
- израђен је веб сајт Повереника. Он садржи велики број информација које су од значаја за грађане и медије, у поступку остваривања законом зајамчених права, а за запослене у органима јавне власти за квалитетније извршавање евентуалних обавеза предвиђених законом.

II. Друге активности на спровођењу Закона

1. Обука запослених

У складу са одредбом чл. 35. Закона, Повереник је у првој половини октобра ове године упутио писма државним органима у смислу члана 3.ст.1. Закона и то: свим министарствима, органима АП Војводина, свим органима локалне самоуправе, града

Београда и других градова у Србији), подсећајући их на изричиту обавезу државног органа у погледу спровођења обуке запослених и њихово упознавање са обавезама утврђеним овим законом, у складу са чл. 42. Закона, полазећи од тога да досадашња искуства у примени Закона говоре да запослени у државним органима нису довољно спремни да одговоре обавезама из Закона.

Посебно је упућено писмо начелицима управних округа с позивом да, полазећи од значаја и улоге управних округа у систему државне управе, у функцији унапређења јавности рада општинских органа власти, узму активно учешће у организацији обуке кадрова општинских органа. У писму је указано на могућност да Повереник у сарадњи са Мисијом ОЕБС-а у СЦГ помогне реализацију поменуте обуке на нивоу округа и у томе, према могућностима и лично учествује. У току су договори око реализације.

Повереник је са Мисијом ОЕБС-а у Србији и Црној Гори постигао Споразум о подршци у организацији 5 семинара за едукацију кадрова запослених у органима власти у локалној самоуправи. Семинари би били одржани до краја текуће године у 5 регионалних, односно окружних седишта, у Новом Саду, Нишу, Крагујевцу, Краљеву и Крушевцу.

Повереник разговара са Мисијом ОЕБС-а у Србији и Црној Гори о подршци организовању у још 5 регионалних центара почетком наредне године. Постоје велики изгледи да ће бити постигнут споразум и у вези са овим.

Повереник ће до краја године учествовати и у раду 6 семинара које, за потребе едукације новинара, организује Центар за професионализацију медија.

У свим упућеним писмима која се односе на обуку, такође је исказана спремност Службе Повереника да државним органима, у складу са објективним могућностима, помогне у реализацији програма обуке кадрова задужених за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и отвореност с за консултације са овлашћеним лицима из министарстава и других органа јавне власти по питању примене Закона, као што се то иначе чини кроз свакодневне контакте;

Током године, Повереник је имао више активности у функцији обуке на спровођењу Закона :

У Влади Републике Србије, заједно са Мисијом ОЕБС-а реализован је семинар за овлашћена лица у Влади и министарствима поводом примене Закона, на коме је учествовала већина овлашћених лица и на коме се говорило и о обавезама државних органа у вези спровођења овог закона и расправљало о неким спрним питањима.

Сличан скуп је одржан и у Новом Саду, уз учешће већег броја овлашћених лица из Извршног већа Војводине и покрајинских секретаријата на тему примене Закона.

У више градова у Србији организоване су трибине и округли столови у сарадњи са НВО (Транспарентност Србија, и други), на којима су такође узели учешће представници државних органа.

2. Надзор над спровођењем закона

Надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, према члану 45. Закона врши Министарство културе, које је, као овлашћени орган у смислу члана 176. Закона о прекршајима (" Сл. гласник СРС" бр.44/89 и " Сл. Гл. РС", бр. 21/90... 55/04) надлежно за подношења захтева за покретање прекршајних поступака, у случајевима прописаних прекршаја из чл. 46-48. овог закона.

На основу тога, Служба Повереника је 27.09.2005.године Министарству културе доставила на надлежност 47 предмета по којима је решавано у управном поступку по жалбама тражиоца информација, а у којима има елемената прекршаја прописаног чланом 46. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Почетком новембра Служба Повереника ће, по истом основу, Министарству културе доставити још неколико десетина предмета.

Подношење захтева за покретање прекршајног поступка подразумева претходно спровођење надзора ради утврђивања идентитета одговорних лица и елемената прекршаја. Министарство културе, у овом моменту, не располаже кадровским, организационим, логистичким и другим могућностима за извршавање ове функције. И у погледу остваривања других задатака који произлазе из обавеза вршења надзора од великог, негативног значаја је чињеница да Министарство у свом саставу нема инспекцијску службу која би вршила надзор.

Мора се, дакле, констатовати да од више десетина евентуалних починилаца прекршаја до сада ниједан није процесуиран.

Не би се смела игнорисати чињеница да при тренутном стању ствари, починиоци прекршаја утврђених у одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, практично не ризикују никакву одговорност. Објективно, таква ситуација, охрабрује оне који не желе да извршавају законом предвиђене обавезе.

Полазећи од тога да је сврха Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја да обезбеди јавност рада органа јавне власти као и надлежности Министарства за државну управу и локалну самоуправу -Управне инспекције, било би целисходније да надзор над спровођењем овог закона буде у надлежности управне инспекције која иначе врши надзор у погледу ефикасности и ажурности рада државних органа, организација и правних лица којима је поверено вршење одређених послова државне управе. Оваква законска решења су у законима о слободном приступу информацијама у БиХ, Хрватској, Ц.Гори...)

До евентуалне измене Закона у том смислу, неопходно је да Министарство културе Владу Републике Србије информише о проблему у вези са вршењем надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја са предлогом да то министарство у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу изнађе могућност за превазилажење проблема надзора, укључујући покретање прекршајног поступка, у том смислу да одређене радње предузимају управни инспектори.

3. Утврђивање регистра субјеката на које се Закон примењује

Органи јавне власти, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, на које се овај закон односи су : 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. Практични разлози примене Закона указују на потребу утврђивања регистра који би обухватио све ове субјекте.

Полазећи од надлежности Министарства културе за вршење надзора над спровођењем Закона, реално би било очекивати да то министарство и сачини регистар субјеката над којима врши надзор. Министарство за сада, као што смо констатовали на заједничком састанку, не располаже кадровским и логистичким претпоставкама за реализацију овог задатка. Потребно је предузети кораке да се те претпоставке обезбеде. Служба Повереника је, разуме се, спремна да помогне у реализацији овог сложеног задатка, у складу са објективним могућностима.

С тим у складу, Повереник је упутио писмо свим државним органима у смислу овог закона захтевајући достављање података о правним лицима из чл. 3.ст.2. Закона из области у делокругу тог државног органа. На основу до сада пристиглих података и претпостављеног броја субјеката за које још нису добијени подаци, реално је очекивати

да се ради о бази од више стотина, можда и хиљада субјеката, чија израда превазилази стварне кадровске и техничке могућности Службе Повереника.

4. Однос Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и других закона

Недавно се наметнуло питање односа Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и других закона који садрже ограничавајуће односно условљавајуће одредбе у погледу доступности информација. Такве одредбе садрже најчешће процесни закони, као нпр. ЗКП, закони о прекршајном, извршном, парничном, управном поступку и др., где се доступност информације ограничава само на увид у списе или тражилац информације мора доказивати оправданост интереса за то, за разлику од Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, или садрже одредбе о ускраћивању одређених докумената проглашених службеном тајном, а да нису испуњени услови за ускраћивање или ограничење права на информацију прописани овим законом.

Актуелни пример за то је Закон о полицији који садржи сличне одредбе које су у нескладу са овим законом, због чега је Повереник упутио писмо Одбору за културу Народне скупштине РС и позвао посланике на подношење амандмана. Усвајање предложеног текста закона о полицији, по мишљењу Повереника значи индиректно дезавуисање примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који се, као *lex specialis*, мора поштовати.

Било би од изузетног значаја да у припреми закона и прописа, у делу који се тиче приступа информацијама, принцип приоритета решења из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, буде поштован. Сувишно је да напомињем да је овај принцип потврђен у међународним размерама. Остављајући по страни бројне примере из праксе поједних земаља у којима је потврђен приоритет Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, за ову прилику треба се подсетити на један значајан међународни документ. Ради се о заједничкој декларацији о доступности информација коју су 06. децембра 2004. године усвојили специјални извештач Уједињених нација за слободу мишљења и изражавања, специјални извештач ОЕБС-а за слободу медија и специјални извештач Организације америчких држава за слободу изражавања. Бавећи се, поред осталог, и питањем односа Закона о доступности информација са другим законима, овај документ изричито предвиђа да у случају недоследности предност треба дати Закону о доступности информација.

5. Израда информатора о раду и подношење извештаја

У писму упућеном државним органима у вези спровођења обуке, Повереник је подсетио и на законске обавезе државних органа у погледу израде информатора о раду органа у складу са чл. 39. Закона и Упутством за објављивање информатора о раду државног органа ("Сл. гласник РС" бр.57/05), као и у погледу подношења годишњег извештаја у складу са чл.43. Закона, наглашавајући потребу вођења одговарајуће евиденције са свим подацима о предметима у којима поступају по овом закону, а који су неопходни за подношење извештаја.

Процењујући да ниво спремности државних органа да одговоре на горе наведене законске обавезе није задовољавајући, Повереник ће их, бар још једном, пре доспећа рока за извршавање обавеза упозорити на одговарајући начин.

6. На два састанка, одржана на предлог Повереника, Повереник је са министром културе разговарао о проблемима у спровођењу закона, сугеришући притом евентуална решења.

Повереник је, ради лакшег превазилажења оних проблема у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који су специфични за рад правосудних органа, на састанку одржаном на његов предлог, разговарао са председником Врховног суда Србије и њеним сарадницима.

Повереник је у септембру и октобру ове године упутио неколико **писама Влади Републике Србије, Председнику и министру културе**. У тим писмима их је упознао са важнијим активностима Повереника и досадашњим радом Службе Повереника и посебно указао на нека од напред наведених питања, нарочито на посебно питање надзора, и у склопу тога, нефункционисање система одговорности, које може бити озбиљна препрека у спровођењу Закона.

ПОВЕРЕНИК

Родољуб Шабић