

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

TEORIJA PRAKSA

Urednici: Marko Milošević
Predrag Petrović



Beogradski centar za bezbednosnu politiku



**SLOBODAN PRISTUP
INFORMACIJAMA
OD JAVNOG ZNAČAJA:
TEORIJA I PRAKSA**

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku
2013. godina**

IMPRESUM

Izdavač:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/II

tel: 011/ 3287 226

Email: office@bezbednost.org

Web: www.bezbednost.org

Urednici:

Marko Milošević, Predrag Petrović

Autori:

**Marko Milošević, Saša Đorđević,
Vladimir Erceg, Milica Šarić, Ivana Jeremić**

Lektura:

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn:

DTP Studio, Beograd

Štampa:

UNAGRAF, Beograd

Tiraž:

300 primeraka

ISBN

978-86-6237-071-6

CIP - Каталогizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

342.727(497.11)

SLOBODAN pristup informacijama od javnog značaja : teorija i praksa / [Marko Milošević ... [et al.]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2013 (Beograd : Unagraf). - 69 str. : ilustr. ; 25 cm

Tiraž 300.

ISBN 978-86-6237-071-6

1. Милошевић, Марко, 1977- [аутор]

а) Право на информисање - Србија

COBISS.SR-ID 203781388

Ova publikacija je deo projekta „Slobodan pristup informacijama od javnog značaja: teorija i praksa“ koji realizuju Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) i Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS). Projekat je finansijski podržao Fond za otvoreno društvo Srbije u okviru programa „Transparentnost, odgovornost i javni integritet“.

Sadržaj publikacije je stav autora utemeljen na istraživačkim podacima i ne predstavlja stanovište Fonda za otvoreno društvo.

SADRŽAJ

	Skraćenice i osnovni pojmovi	7
	Preporuke	9
<i>Marko Milošević</i>	Uvod, značaj i metodologija istraživanja	11
<i>Saša Đorđević</i>	Prepreke i okruženje: primena prava na slobodan pristup informacijama	15
<i>Vladimir Erceg</i>	Praksa organa javne vlasti u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	21
	Prilozi	36
<i>Marko Milošević</i>	Kapaciteti i autonomija rada institucija	38
<i>Ivana Jeremić</i>	Kako država odgovara na zahteve građana	51
<i>Milica Šarić</i>	Stavovi građana o dostupnosti informacija	55
<i>Milica Šarić</i>	Mediji kao tražioci informacija	62
<i>Marko Milošević</i>	Organizacije civilnog društva kao tražioci informacija	64



SKRAĆENICE I OSNOVNI POJMOVI

Skraćenice

ZSPIJZ: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004/07/09/10)¹

NVO: Nevladine organizacije

BIA: Bezbednosno-informativna agencija

BCBP: Beogradski centar za bezbednosnu politiku

CINS: Centar za istraživačko novinarstvo Srbije

ZTP: Zakon o tajnosti podataka

MUP: Ministarstvo unutrašnjih poslova

MO: Ministarstvo odbrane

ED: Elektrodistribucija

JKP: Javno-komunalna preduzeća

DB: Državna bezbednost

ACAS: Agencija za borbu protiv korupcije (eng. Anti Corruption Agency of Serbia)

RTS: Radio televizija Srbije

NSRS: Narodna skupština Republike Srbije

FOI – Freedom of Information, kod nas u prevodu Zahtev za slobodnan pristup informacijama od javnog značaja

¹ NSRS (2004) *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Sl. glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.



Osnovni pojmovi

Organ javne vlasti: svaki državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i svako pravno lice koje osniva ili finansira u celini, ili u pretežnom delu državni organ.

Organi javne vlasti obrađeni u ovoj publikaciji: državni organi - republički organi kao viši organi vlasti i organi lokalne samouprave i javna (komunalna) preduzeća kao niži organi vlasti (zbirni naziv u tekstu koji sledi - *organi vlasti*).²

Informacija od javnog značaja: informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna.

Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo, lice, nije bitan nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.³

Zahtev: zahtev organu vlasti za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Odbijanje zahteva: onemogućavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja od strane organa vlasti

² NSRS (2004) *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Sl. glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010. čl. 3.

³ NSRS (2004) *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja BEOGRAD: SL. GLASNIK RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 2.*

PREPORUKE

Za Vladu

1. Povećati odgovornost najviših organa vlasti izmenama u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje će promeniti odredbu o nemogućnosti izjavljivanja žalbi protiv rešenja 6 ključnih organa (Narodna skupština RS, Vlada RS, Predsednik RS, Vrhovni kasacioni sud, Ustavni sud i Republički javni tužilac).
2. Ojačati praksu proaktivnog objavljivanja informacija propisivanjem novog, konačnog roka, od strane Ministarstva pravde i državne uprave, za ispunjenje zakonske obaveze kreiranja Informatora o radu, za organe vlasti koji to još nisu učinili.
3. Smanjiti broj neodgovorenih zahteva uspostavljanjem posebnog kaznenog mehanizma za praksu ćutanja uprave. Propisati novčanu kaznu za organ vlasti u slučajevima kada učešće žalbi zbog ćutanja uprave iznosi 10 i više procenata od ukupnog broja upućenih zahteva tom organu na godišnjem nivou (razmotriti rešenje u konsultaciji sa Poverenikom).
4. Proširiti obavezu proaktivnog objavljivanja informacija izmenom zakonske obaveze objavljivanja Informatora o radu na sve organe javne vlasti, kako su definisani u članu 3. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uključujući i lokalna preduzeća, kao i republička preduzeća kojima nije povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Za Poverenika

5. Intenzivirati obuke za ovlašćena lica i uvesti obavezu godišnjeg izveštavanja Povereniku o stanju obučenosti osoblja unutar institucije, zarad procene potrebe za daljim obukama.

Za sve organe javne vlasti

6. Obezbediti veću nezavisnost rada ovlašćenog lica za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja svođenjem verifikacije odgovora na zahteve od strane rukovodstva na prostu proveru validnosti informacije pre nje njenog slanja ovlašćenom licu za postupanje po zahtevima, što će, pored ostalog, i ubrzati proces dostavljanja odgovora.



7. Stimulisati upotrebu elektronske pošte, gde za to postoje tehnički uslovi; u obuku ovlašćenih lica uključiti i deo o upotrebi skenera u cilju dobijanja pretraživih skeniranih dokumenata.

Za tražioce informacija

8. Slanje preciznijih zahteva sa detaljnim opisom tražene informacije, kao i telefonske konsultacije sa ovlašćenim licem zarad veće efikasnosti prilikom traženja informacija od javnog značaja.



Marko Milošević

UVOD, ZNAČAJ I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Informacije od javnog značaja su informacije koje su sadržane u dokumentima u posedu bilo kog organa javne vlasti, nastale u njihovom radu ili u vezi sa njihovim radom, a za koje javnost ima opravdan interes da zna (čl.2. Zakona). Postoji zakonska pretpostavka o opravdanom interesu pojedinaca da traže informacije koje su u posedu organa vlasti. Pravom na slobodan pristup informacijama od javnog značaja zaštićena su četiri osnovna prava: pravo na obaveštenje o tome da li organ raspolaže traženom informacijom; pravo na uvid u informaciju; pravo na kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju, kao i pravo na slanje kopije dokumenta na adresu poštom, faksom, elektronskim putem ili na drugi način.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji je garantovano Ustavom (član 51), a uređeno je i posebnim zakonom. U Srbiji je 2004. godine usvojen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ). Zakon je od tada nekoliko puta doradivan izmenama i dopunama (uz usvojenu neophodnu podzakonsku regulativu). Po oceni organizacije „Opšte pravo klijenata na informisanost“ (*Global Right to Information rating*¹), Srbija je već drugu godinu za redom na prvom mestu po kvalitetu Zakona koji uređuje ovu oblast. U godišnjim izveštajima Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (dalje u tekstu: Poverenik) uočen je porast poštovanja prava na pristup informacijama, kao i porast građanske svesti o značaju korišćenja ovog prava, o čemu govori povećan broj zahteva za pristup informacijama, kao i sve delikatnijih upita.² Ipak, praksa pokazuje da postoje problematične zone, kako u zakonskim odredbama (u manjoj meri), tako i u praksi (u većoj meri). Tek četvrtina državnih organa podnosi redovne izveštaje Povereniku (697 od 2.839 organa). Obim i kvalitet Informatora ovih državnih organa variraju, ali ipak najveća odstupanja od Zakona postoje u odgovaranju državnih organa na upite

1 Organizacije „Pristup informacijama“ (*Access Info*) i „Centar za zakon i demokratiju“ (*Centre for Law and Democracy*) prate i analiziraju zakonska rešenja i usklađenost sa međunarodnim standardima. Opširnije rezultate videti na: <<http://www.rti-rating.org/>>.

2 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu*. Beograd: NSRS, 2013: 9.

građana. Svaki dvadeseti tražilac informacije žali se Povereniku, a u preko 90% slučajeva te žalbe su i opravdane³, što govori o lošem radu državnih organa. Indikativno je, sa stanovišta dobre uprave, da su petinu zahteva državnim organima podneli drugi državni organi, što govori o nepostojanju funkcionalne saradnje unutar državnog aparata. Drugi važan pokazatelj lošeg sprovođenja zakona jeste taj što Vlada uopšte ne podržava primenu zakona: Vlada do sada nije reagovala ni na jedan zahtev za izvršenje Poverenikovih naloga iako je po zakonu dužna da obezbedi njihovo izvršenje.

Ova studija treba da ukaže na eventualne manjkavosti Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i na manjkavosti njegovog odnosa sa drugim relevantnim propisima prilikom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama. Najveći naglasak u ovoj studiji stavljen je ipak na praksu, pa smo pokušali da ispitamo praksu institucija, kao i da od najčešćih tražioca informacija dobijemo ocenu te prakse. U okviru ovog dela namera nam je bila da utvrdimo najkritičnije oblasti primene Zakona. Na prvim stranicama ove publikacije čitaocima će biti predstavljene preporuke za efikasniju primenu i poštovanje zakona, koje će potom, u narednim tekstovima biti detaljno analizirane.

U Srbiji do sada nije rađena nijedna sveobuhvatna analiza primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Služba Poverenika svakako raspolaže brojnim korisnim podacima, ali su njihovi nalazi vezani samo za rad njihove službe i za karakteristike pojedinih institucija. Rezultat ovog istraživanja jeste analiza načina na koji pravo na slobodan pristup informacijama koriste mediji i NVO, te načina na koji to pravo poštuju i koriste državni organi (bez intervencije Poverenika).

Želeli smo da u oblasti primene slobodnog pristupa informacijama utvrdimo kako državni organi reaguju na zahteve građana, koji se problemi najčešće javljaju i koji su najčešći neopravdani modaliteti uskraćivanja odgovora građanima. Problematična je, recimo, naplata informacija građanima, što naplata na račun date organizacije (umesto na jedinstveni račun), što naplata za „kreiranje informacije“, kao što to neki državni organi rade. Takođe, ispitivanjem predstavnika medija, udruženja građana i samih građana pokušali smo da utvrdimo kako najčešći korisnici karakterišu dosadašnju praksu pristupa informacijama. Ništa nam manje bitno nije bilo i to da objasnimo zašto državni organi, u potrazi za informacijama, koriste ovaj Zakon, a ne neki drugi institucionalni mehanizam saradnje unutar državne uprave.

Metodologija istraživanja

U ovom istraživanju poslali smo zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: zahtev), koji je sadržao upitnik o praksi primene ZSPIJZ-a, na adrese osamdeset različitih institucija i udruženja. Prvu grupu čine viši organi vla-

3 Isto. 2013: 9.

sti (sedam ministarstava, predsednik, Vlada, Skupština, BIA) i niži organi (11 lokalnih samouprava), kao i 23 javna komunalna preduzeća tih gradova. Drugu grupu, tzv. „tražioce informacija“, čine predstavnici nevladinih organizacija i udruženja građana (18), mediji (18), advokatske kancelarije (6), te građani (dvadesetak anketiranih). Ovo, svakako, ne predstavlja reprezentativni uzorak ciljnih grupa, pa se samim tim njime ne može meriti rasprostranjenost loše prakse. Ovakvim uzorkom želeli smo da ispitamo kvalitativna obeležja posmatrane pojave kako bismo utvrdili različite vrste problema, te evidentirali loše, ali i dobre, prakse rada institucija, a ne da utvrdimo njihovu rasprostranjenost. Zato smo pošli od pretpostavke, koja je naglašena i u Zakonu⁴, da zahtev nije neophodno podneti na propisanom obrascu, već da je organ vlasti dužan da razmotri i ostale zahteve. Ovim smo, pre svega, hteli da utvrdimo koliko organi poštuju odredbe zakona – da li sve zahteve jednako primaju. Potpisnici ovih zahteva poslatih institucijama bili su BCBP i CINS.

Upitnici su sadržali dvadesetak pitanja o kapacitetima, resursima, statistikama i pravnom okviru rada institucija vezanim za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Upitnici namenjeni tražiocima bili su pre svega usmereni na to da otkriju šta je, po njihovom mišljenju, loša praksa – koji se problemi najčešće javljaju, koji su rokovi dostavljanja informacija, koje su vrste informacija tražene i od kojih institucija itd. Na kraju, od ispitanika je traženo da iznesu svoje mišljenje o mogućim poboljšanjima rada državnih organa.

Sem ovih izvora podataka, istraživački tim se obratio i službi Poverenika kako bi proveo broj žalbi građana na uzorkom obuhvaćene institucije. Ove podatke smo naknadno poredili sa evidentiranim žalbama koje postoje u samim institucijama. Takođe, u docnijim fazama istraživanja pokušali smo da utvrdimo da li javne ustanove drugačije postupaju prema onim zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koje su im poslala udruženja građana, odnosno građani. Ovo smo utvrdili tako što su pojedinci u svojstvu građanskih lica slali zahteve za slobodan pristup informacijama, koje je zapravo sačinio istraživački tim, a u kojima su traženi podaci o primanjima rukovodeće osobe, te o zapošljavanju i o „troškovima reprezentacije“ u 2011. i 2012. godini.

U oba slučaja (glavni upitnik i test pitanja) evidentirali smo pristigle odgovore. Na one koje nismo dobili nismo se žalili službi Poverenika. Razlog je bio dvostruk. Prvo, želeli smo da utvrdimo u kojoj meri institucije odgovaraju građanima u normalnom postupku. Intervencija Poverenika bi premestila ispitivani odnos u drugu arenu – odnos Poverenika i institucije, što nije bio cilj ovog istraživanja. Drugo, od zakonskog prava na žalbu Povereniku odvrtila nas je zloupotreba javnih resursa. Mišljenja smo da smo dovoljno podataka za potrebe istraživanja dobili i uvidom u broj odgovora koje su nam

4 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ *Sl. Glasnik RS* br. 120/2004; 54/2007; 104/2009; 36/2010: 8 (čl. 15).

dale upitane institucije. Upošljavati, ionako skromne, a poslom preopterećene resurse Poverenika zarad dobijanja istraživačkih rezultata koje već imamo (da institucija ne odgovara na zahtev) nema smisla, a deluje i neodgovorno prema javnim resursima.

U oba upitnika poslatim državnim institucijama trudili smo se da svoj zahtev što jednostavnije iznesemo, bez pozivanja na odredbe pojedinih zakona. Tako nam je i formulacija test pitanja o troškovima „reprezentacije“, izvučena iz medijskog žargona, omogućila uvid u rad institucija i u ophođenje prema građanima. Neke su nam se institucije obratile zahtevajući objašnjenje terminologije kako bi nam odgovorile na zahtev, dok su druge jednostavno rekly da im nije poznata takva kategorija troškova. Svakodnevni govor upotrebili smo kako bismo obelodanili način na koji institucije postupaju sa zahtevima građanima, jer nije realno očekivati da građani koji se obraćaju institucijama poznaju sve administrativne propise.

Kako od čitaoca ne očekujemo poznavanje primene prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, jedan od uvodnih tekstova posvetili smo praktikovanju ovog prava u poslednje tri godine. Tekst je zasnovan na podacima uzetim iz Poverenikovih godišnjih izveštaja.

Dva naredna odeljka treba čitaocu da pruže odgovor na to kakva je praksa institucija i zašto je ona takva. Ovi tekstovi zasnivaju se na podacima dobijenim od samih institucija. U delu teksta koji se bavi institucionalnom praksom čitaocu će biti predstavljena analiza odgovora na upitnik, koji se odnose na postupanje institucija. Drugi tekst obrađuje kapacitete i autonomiju rada institucija, što je pokušaj objašnjavanja postojeće prakse.

Posebnu celinu čini iskustvo koje građani imaju u ophođenju sa institucijama. Ovu celinu započinje tekst „Kako država odgovara na zahteve građana“, gde su sumirani nalazi dobijeni test upitnikom. Slede podaci o tome šta građani misle o radu institucija, te pojedinačni prikazi stavova nevladinog sektora, medija i advokata.

Ovako postavljen pregled istraživačkih nalaza omogućava čitaocu da uoči manjkavosti u primeni zakona, te da pokaže kako se i najbolji zakon⁵ može loše sprovoditi. Iz svega navedenog proizlazi da se, u današnjem reformskom prilagođavanju standardima EU, ne može stati samo na refirmi zakonskih rešenja, već da je suština, zapravo, u primeni tih zakona.

5 Milikić, M. D.; Cvejić, B. „Nedostaje puna primena u praksi.“ *Danas* 21. 2. 2012. <http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/nedostaje_puna_primena_u_praksi_.55.html?news_id=234371>.

Saša Đorđević

PREPREKE I OKRUŽENJE: PRIMENA PRAVA NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Ovaj deo izveštaja treba da prikaže tendencije u primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Naglasak je, pre svega, stavljen na postupanje po žalbama Poverenika zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama. Analizom tih povreda prava moguće je utvrditi šta sve sprečava potpunu upotrebu ovog prava. Time će biti razjašnjeno okruženje u kojem dolazi do upotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Analiza prepreka i okruženja urađena je na osnovu podataka uzetih iz tri poslednja godišnja izveštaja Poverenika.¹

Prepreke

Prilikom upotrebe prava na pristup informacijama tražioci informacija suočavaju se sa tri glavne prepreke.

Ćutanje administracije

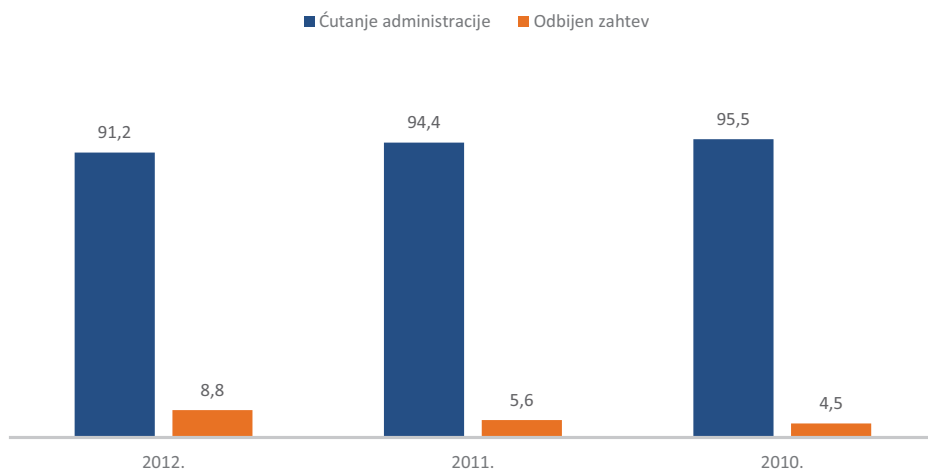
Tražioci informacija najčešće podnose žalbu Povereniku zbog toga što organ vlasti u potpunosti ignoriše zahtev tražioca ili pruža neodgovarajuće podatke. Reč je o stanju u kojem postoji „ćutanje administracije“, pri čemu se narušava pravna sigurnost i stvaraju nepotrebni dodatni troškovi jer subjekti od kojih se informacije traže ne odgovaraju blagovremeno na zahteve. Prema zakonu, ćutanje administracije nije dopušteno i kažnjivo je.² U manjoj meri tražioci informacija žale se Povereniku u situaciji kada organ vlasti odbije da odgovori na zahtev.

1 Dostupno: <<http://www.poverenik.org.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji.html>>.

2 Pogledati: „Zakon o upravnim sporovima.“ *Sl. glasnik RS*, br. 111/2009.



Grafika 1: Glavni razlozi za podnošenje žalbi Povereniku

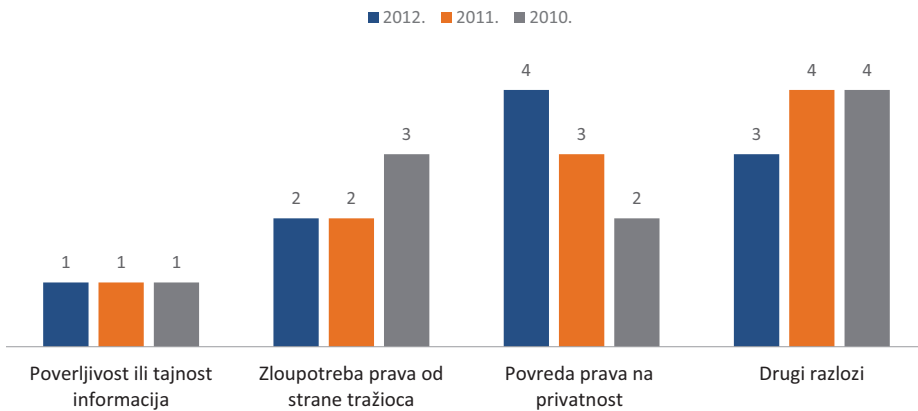


Tajnost podataka

Organi vlasti kao osnovni razlog odbijanja zahteva tražilaca informacija navode poverljivost ili tajnost dokumenata, pri čemu retko obrazlože takvu odluku. Jasno je da određeni podaci zbog svoje osetljivosti ne mogu da budu javno dostupni. Međutim, takva tvrdnja nije izgovor za neosnovano odbijanje zahteva, što pokazuje dosadašnja praksa Poverenika.³ Tajnost podataka često se uređuje podzakonskim aktima organa vlasti ili pozivom na klauzule o poverljivosti iz ugovora, koju su organi vlasti sami ugovarali i prihvatili, što je suprotno zakonu. Razlog ovakvog stanja je i slabo napredovanje uređivanja oblasti tajnih podataka što, po mišljenju Poverenika, umnogome utiče na ovakvo ponašanje organa vlasti. Povreda prava na privatnost je razlog za odbijanje, koji organi vlasti često neosnovano ističu. Iako se nalazi u 2012. godini na četvrtom mestu liste razloga za odbijanje zahteva, broj žalbi je u 2012. povećan u odnosu na 2011. godinu. Najzad, zabrinjava praksa organa vlasti da odbijaju zahteve onim tražiocima koji su se instituciji obraćali više puta ili su pak tražili obimnu dokumentaciju, pozivajući se na zloupotrebu prava.

³ Pogledati: <<http://www.poverenik.rs/sr/2011-05-24-07-58-14.html>>.

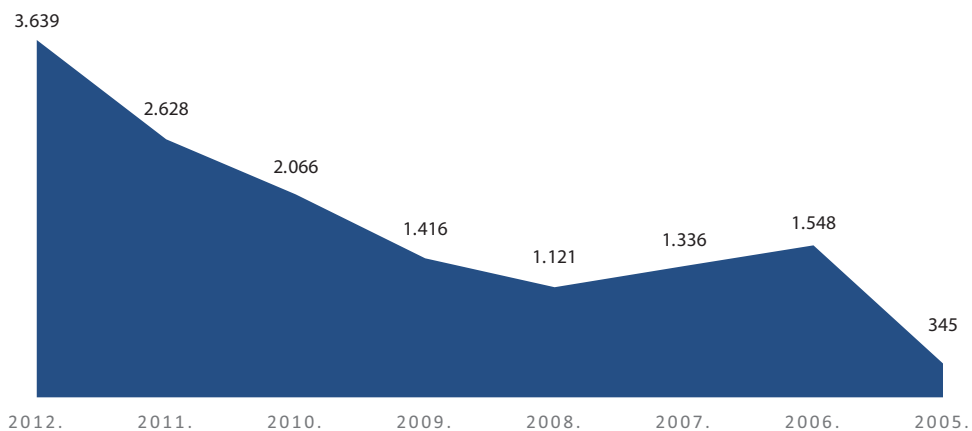
Grafika 2: Rang lista razloga za odbijanje zahteva



Čekanje žalbe

Organi vlasti ispunjavaju svoju zakonsku obavezu onda kada saznaju da je tražilac informacije podneo žalbu Povereniku. U prethodne tri godine redovno se događalo da organ vlasti odgovori tražiocu informacije nakon što sazna da je on podneo žalbu, a pre nego što Poverenik donese rešenje u kome je naložen pristup informacijama. Time je žalba postala preventivno sredstvo koje omogućava pristup informacijama, ali i dovodi do nepotrebne birokratizacije, novih troškova i odgovornosti za prekršaj. Tako je od 2005. godine više od 7.000 postupaka okončano obustavom jer su organi vlasti postupili po zahtevu tražioca nakon što su saznali da je žalba izjavljena.

Grafika 3: Broj podnetih osnovanih žalbi Povereniku



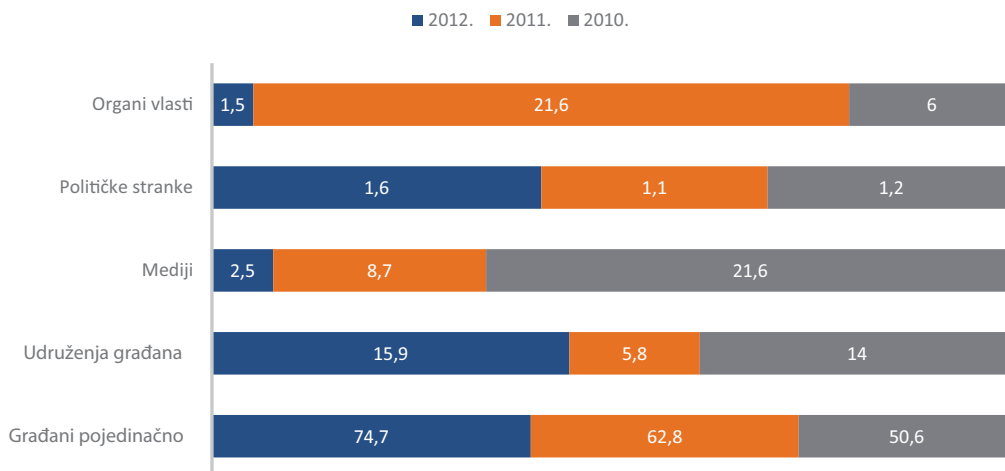
Okruženje

Broj zahteva za pristup informacijama i broj žalbi zbog odbijanja zahteva svake godine je sve veći. To govori da su građani upoznati sa svojim pravom i da su veoma zainteresovani za kvalitet i kvantitet rada organa vlasti. **Građani su pojedinačno najviše zainteresovani za to da saznaju podatke o postupanju organa vlasti, pre svega, na republičkom nivou.**

Podnosioci žalbi

Najviše žalbi Povereniku zbog odbijanja zahteva za pristup informacijama u poslednje tri godine uputili su sami građani koji, u proseku, zauzimaju više od 60 odsto ukupnog broja zahteva. Pored građana, žalbu Povereniku najčešće podnose nevladine organizacije, mediji, političke stranke i sami organi vlasti. Najveće promene koje se odnose na mogućnost podnošenja žalbi uočene su ponašanju medija i organa vlasti. Tokom 2012. godine smanjen je procenat žalbi novinara, organa vlasti protiv drugih organa, kao i nevladinih organizacija. Zanimljivo je da su sami organi vlasti bili primorani, naročito 2011. godine, da koriste Zakon o slobodnom pristupu informacija jer nisu mogli da dobiju željene podatke uzajamnom saradnjom i primenom dobre uprave. Mogućnost podnošenja žalbi Povereniku uglavnom koriste opozicione političke stranke, pa je u prethodne tri godine najveći procenat žalbi podnesen upravo tokom parlamentarnih izbora 2012. godine.

Grafika 4: Pet glavnih podnosilaca žalbi Povereniku



Vrste podataka

Skoro dve trećine žalbi koji tražioci informacija upućuju Povereniku zbog toga što organi vlasti nisu odgovarajuće odgovorili na zahtev, odnose se na podatke o vršenju vlasti i tro-

šenju budžetskih sredstava organa državne uprave. U svakoj od posljednje tri godine, povod za upućivanje skoro polovine žalbi Povereniku bio je povezan sa (ne)postupanjem organa tokom vršenja vlasti. Taj procenat bio je najveći 2012. godine kada se više od polovina (52,1%) upućenih žalbi odnosilo upravo na rad organa državne uprave. Drugi razlog zbog kog tražioci informacija upućuju žalbe Povereniku odnosi se na budžet i upravljanje finansijama u organima državne uprave. Procenat upućenih žalbi u vezi sa budžetom bio je u 2012. godini za 1,6% veći u odnosu na procenat žalbi u 2011, a za 4,4% veći u odnosu na procenat u 2010. godini (Tabela 1).

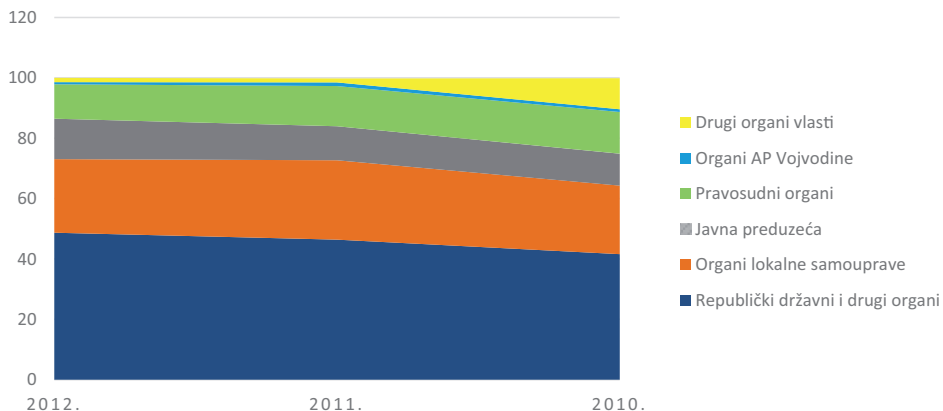
Tabela 1: Vrste traženih informacija povodom kojih su izjavljivane žalbe

	2012.	2011.	2010.
Informacije u vezi sa (ne)postupanjem organa tokom vršenja vlasti	52,1	47,4	49,65
Budžet i druga raspolaganja javnim sredstvima	19,4	17,8	15
Informacije u vezi sa predmetom i radom tužilaštva i sudova	10,7	14,9	14,6
Javne nabavke	5,4	5,8	5,5
Informacije u vezi sa radom organa unutrašnjih poslova i bezbednosnih službi	5,2	6,4	6
Informacije u vezi sa ugrožavanjem i zaštitom životne sredine	1,9	0,37	0,55
Informacije u vezi sa zaštitom životinja	1,8	3,7	4,65
Informacije značajne za postupak restitucije	1,4	0,02	/
Informacije u vezi sa privatizacijom	0,9	1,7	2,1
Informacije koje se odnose na zaštitu zdravlja ljudi	0,9	1,56	1,4
Druge informacije	0,3	0,37	0,5

Organi vlasti

Broj žalbi protiv republičkih organa vlasti i javnih preduzeća je od 2010. godine u stalnom porastu. Tražioci informacija najviše podnose žalbe Povereniku zbog zahteva koji su poslali ministarstvima i ostalim organima na republičkom nivou. Javnost se više interesuje i za rad javnih preduzeća s obzirom na to da je broj žalbi na njihov rad u stalnom porastu (od 10,6% u 2010. do 13,4% u 2012. godini). Tokom 2012. godine bilo je manje žalbi na rad jedinica lokalnih samouprava. Najmanji broj žalbi upućen je na rad organa i tela AP Vojvodine.

Grafika 5: Organi protiv kojih su izjavljene žalbe



Tražiocima informacija uputili su najveći broj žalbi Povereniku zbog rada Ministarstva unutrašnjih poslova. Taj broj je u poslednje tri godine u stalnom porastu. Zatim slede Ministarstvo finansija i Ministarstvo pravde, gde je broj žalbi manji za više od dva puta, odnosno tri puta je manji od broja žalbi koje se odnose na rada Ministarstva unutrašnjih poslova. Najmanji broj žalbi dobilo je Ministarstvo omladine i sporta (Tabela 2).

Tabela 2: Broj žalbi na rad glavnih ministarstava

	2012.	2011.	2010.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	208	200	162
Ministarstvo finansija	91	94	72
Ministarstvo pravde	61	61	38
Ministarstvo odbrane	31	26	16
Ministarstvo prosvete	22	21	14
Ministarstvo zdravlja	17	14	4
Ministarstvo spoljnih poslova	10	8	3
Ministarstvo omladine i sporta	4	1	2

Vladimir Erceg

PRAKSA ORGANA JAVNE VLASTI PRILIKOM PRIMENE ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Uvod

Ovaj odeljak posvećen je analizi odgovora na upitnik o praksi organa javne vlasti prilikom primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Naime, Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) poslao je ovaj upitnik na 45 adresa organa javne vlasti. Ovom analizom želimo da, na osnovu podataka kojima raspolažu organi vlasti, kao i na osnovu njihovog iskustva u ovoj oblasti, prikažemo kako funkcioniše primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ), kao i da uočimo najkritičnije oblasti njegove primene.

Upitnik BCBP-a namenjen organima vlasti sastoji se od 22 pitanja o tome kako je ispitivani organ postupao sa zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja tokom 2011. i 2012. godine. Upitnikom smo nastojali da ostvarimo uvid u statističke podatke o zahtevima koje je organ vlasti primio, kao i o odgovorima na te zahteve u datom periodu, te da utvrdimo koje se postojeće interne procedure koriste prilikom obrade zahteva. Zatim, želeli smo da uvidimo kakav je odnos organa vlasti prema rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti, kao i to koliki su postojeći administrativni kapaciteti, te koje se prepreke javljaju prilikom izvršavanja naloga iz zahteva i sprovođenja obaveza iz Zakona.

Radi sveobuhvatnije analize, organi vlasti su u ovom istraživanju podeljeni u tri grupe, te se prema funkcionalnoj pripadnosti dele na državne (republičke) organe, organe lokalne samouprave i javna preduzeća. Smatramo da ovakva podela omogućava uvid u pravilnosti koje su specifične za ove kategorije organa vlasti. One nam mogu omogućiti da donosimo kvalitetnije zaključke o praksi primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Analizu smo u ovom odeljku podelili na dva dela. Prvi deo predstavlja svojevrsnu studiju slučaja jer izučava praksu organa vlasti prilikom dostavljanja odgovora na već pomenuti upitnik BCBP-a. Napravljen je presek odgovora prema organima vlasti koji su ih dostavili. Analizirano



je, zatim, poštovanje vremenskih rokova za dostavljanje odgovora na upitnik, kao i celovitost i obimnost odgovora na pitanja iz upitnika. Drugi deo posvećen je glavnim nalazima, odnosno analizi dostavljenih informacija o zahtevima na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji su ovi organi vlasti primili u 2011. i 2012. godini. Analiziran je broj zahteva, tip zahteva, forme podnošenja i odgovaranja na zahteve, prakse odgovaranja na te zahteve, razlozi odbijanja, kao i odnos prema odlukama Poverenika o postupanju prema žalbama tražioca.

Prikazana praksa ograničena je samo na organe koji su dostavili odgovore na upitnik istraživanja i ne predstavlja reprezentativni uzorak, ali smatramo da je dovoljna da prikaže glavne probleme i trendove koji se javljaju prilikom primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

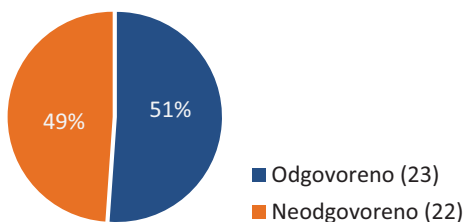
Analiza dostavljanja odgovora organa vlasti na upitnik istraživanja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

Upitnik BCBP-a, sam po sebi predstavlja zahtev za dobijanje informacija od javnog značaja, tako da nam analiza načina na koji su organi odgovorili na njega takođe može poslužiti kao prilog istraživanju.

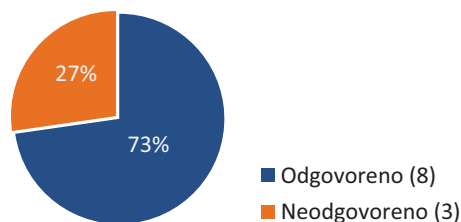
Dostavljanje odgovora na upitnik Beogradskog centra za bezbednosnu politiku

Beogradski centar za bezbednosnu politiku poslao je upitnik na ukupno 45 adresa organa vlasti (državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih preduzeća). Odgovorilo je u ukupno 23 organa (51%). Odgovore na upitnike poslalo je 8 od 11 kontaktiranih državnih organa (73%), 5 od 10 kontaktiranih organa lokalne samouprave (50%) i 10 od 24 kontaktirana javna preduzeća. (42%).¹

Grafika 6: Odgovori organa vlasti na upitnik BCBP-a



Grafika 7: Odgovori državnih organa na upitnik BCBP-a



Od državnih organa odgovore na upitnik BCBP-a nije dostavilo Ministarstvo zdravlja, ali i Vlada Srbije i predsednik Srbije, koji spadaju u državne organe protiv čijih rešenja

¹ Tačan spisak organa javne vlasti obuhvaćenih istraživanjem dat je u tabeli, u Prilogu 1, na kraju ove publikacije.

se ne mogu ulagati žalbe.² Neodgovaranje organa vlasti na zahteve tražioca nečinjenjem poznato je kao ćutanje uprave, što postoji i kao zakonska kategorija. Zakonom o upravnim sporovima ćutanje uprave definisano je kao situacija u kojoj „nadležni organ o zahtevu ili žalbi stranke nije doneo upravni akt“. U slučaju da je dat (negativan) odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, taj upravni akt bio bi označen kao rešenje o odbijanju zahteva.³ Vredi napomenuti da se i tokom prethodnih istraživanja koje je BCBP sprovodio, koristeći zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, takođe događalo da izostanu odgovori ova dva najviša organa vlasti – Vlade i Predsedništva. Ukoliko bi se utvrdilo da ova praksa predstavlja trend i da je kod ovih organa ćutanje uprave učestalije nego kod ostalih zakonom „nezaštićenih“ organa⁴, moglo bi se potvrditi i to da ovi državni organi zloupotrebljavaju pravo koje im je dato Zakonom, tretirajući neodgovaranje na zahteve kao punopravno rešenje o zahtevu na koje se, prema Zakonu o pristupu informacijama od javnog značaja, ne mogu ulagati žalbe.⁵ Članom 22 Zakona organ vlasti nije izuzet od obaveze da odgovori na zahtev (čak i u slučaju kad je odgovor negativan), već samo od mogućnosti ulaganja žalbe na odgovor. Uprkos činjenici da Zakon o opštem upravnom postupku tretira ćutanje uprave kao donošenje negativnog rešenja, smatramo da u ovom slučaju **poistovećivanje obaveze odgovaranja organa vlasti na zahteve sa već odavno problematičnim⁶ pravom ovih organa da budu izuzeti od ulaganja žalbi na njihova rešenja ne bi smelo da bude praksa**. To predstavlja zloupotrebu i lišava ove ključne organe vlasti kulture odgovornosti, koju ovaj Zakon uspešno gradi u ostalim organima vlasti.

Takođe, iako spada u ovaj korpus državnih organa na čija se rešenja ne mogu ulagati žalbe, Narodna skupština Republike Srbije dostavila je sve odgovore, i to u zakonskom roku.

Ministarstvo zdravlja oglasilo se dva dana nakon što je primilo upitnik BCBP-a i pozvalo se na Zakonom predviđenu mogućnost da odgovore dostavi u roku od 40 dana⁷, ne navodeći pri tome razloge zbog kojih nije u mogućnosti da zahtev ispuni u roku od 15 dana kako to Zakon predviđa. Par dana pre nego što je istekao rok od 40 dana Ministarstvo se ponovo oglasilo, ovog puta obavestivši nas da je državni službenik koji obavlja ove poslove „odsutan na duži period, zbog ozbiljnih zdravstvenih problema“. Tom pri-

2 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, čl. 22, st. 2.

3 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, čl. 16. st. 10.

4 Organi vlasti protiv čijih rešenja se mogu ulagati žalbe.

5 Isto. 2010, čl. 22, st. 2.

6 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu. Beograd, 2013: 47.

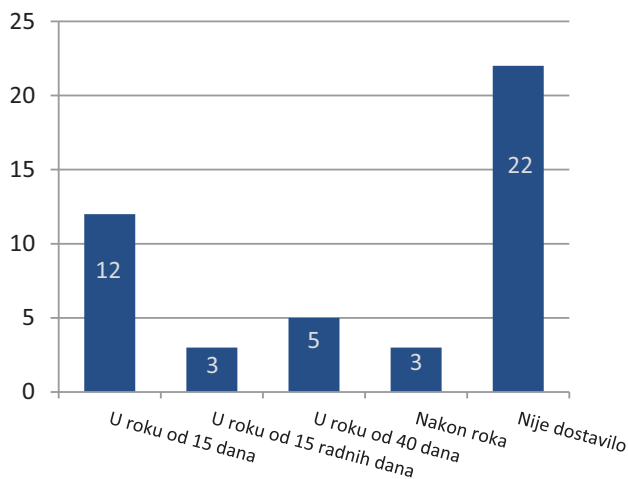
7 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, čl. 16. st. 3.

likom Ministarstvo je navelo i činjenicu da je „pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu zdravlja sistematizovano samo jedno radno mesto sa opisom posla koji se odnosi na pripremanje odgovora na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja“. Nakon ovog objašnjenja i isticanja činjenice da se na osnovu upitnika traže podaci iz 2011. i 2012. godine, Ministarstvo je zatražilo još vremena da pripremi odgovor. Odgovor nije poslat do trenutka kada je sastavljen ovaj izveštaj.

Procentualno najmanje odgovora dala su javna preduzeća. Kada se uzmu u obzir podaci o administrativnim kapacitetima organa vlasti⁸, može se pretpostaviti da je razlog ovako malog odziva na zahteve to što javna preduzeća u najvećem broju slučajeva nemaju sistematizovana radna mesta za obavljanje ove vrste poslova. Takođe, oni koji su zaduženi za pripremanje odgovora na zahteve, sudeći po odgovorima koje smo dobili u našem uzorku, mahom nisu prošli obuke za postupanje po ZSPIJZ-u. Razlog može biti i to što, zbog generalno malog broja zahteva koje javna preduzeća dobijaju, ta praksa još nije zaživela kao u državnim organima.

Od 23 organa vlasti koji su dostavili odgovore na upitnik BCBP-a, 15 organa (75%) učinilo je to u okviru zakonski propisanog roka od 15 dana⁹. Doduše 3 organa od tih 15 dostavilo je odgovore po isteku roka od 15 dana, ali u roku od 15 radnih dana. Pet organa vlasti dostavilo je odgovore na upitnik u zakonski dozvoljenom roku od 40 dana, ali nije obavestilo tražioca (BCBP) da nisu u mogućnosti da prikupe sve odgovore u standardnom roku.¹⁰ Jedini organ koji je dostavio obaveštenje i zatražio produženje roka bilo je Ministarstvo zdravlja, koje na kraju nije ni dostavilo odgovore na upitnik. U tri slučaja odgovori na upitnik BCBP-a dostavljeni su nakon maksimalno dozvoljenog roka od 40 dana. U slučaju Uprave Grada Beograda odgovori su pristigli čak 2 meseca nakon isteka ovog roka, i to nakon što je BCBP tri puta dodatno kontaktirao ovaj organ.

Grafika 8



8 Pogledati tekst Marka Miloševića pod nazivom „Kapaciteti i autonomija rada institucija“.

9 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ *Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010*, čl. 16, st. 1.

10 Isto. 2010, čl. 16, st. 3.

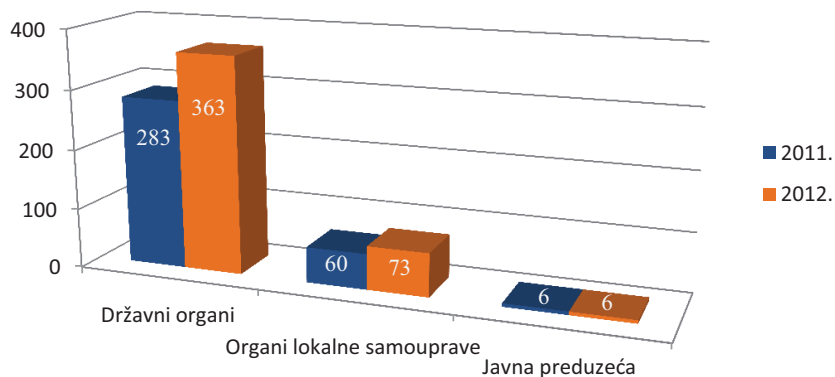
Postupanje organa vlasti prema zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja

Broj zahteva

Najveći broj zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja godišnje primaju državni organi. Značajno manje zahteva dobijaju organi lokalne samouprave, kao i javna preduzeća, kojima se tražioci najređe obraćaju ovim povodom.

Od ispitanih državnih organa, najviše zahteva tokom 2011. i 2012. godine dobilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova, preko 3.000, a najmanje Bezbednosno informativna agencija, oko 70. Među organima lokalne samouprave ističe se Grad Beograd sa ukupno 463 zahteva u istom dvogodišnjem periodu, dok su svi ostali ispitani organi imali značajno manje zahteva, u proseku 50. Javna preduzeća obuhvaćena uzorkom nisu dobijala mnogo zahteva godišnje – 60% ispitanih preduzeća primilo je u proseku ispod 5 zahteva tokom 2011. i 2012, a samo dva preduzeća (EDB i Parking servis) primila su iznad 10 zahteva godišnje tokom istog perioda.

Grafika 9: Prosečan broj zahteva tokom 2011. i 2012. godine



Potrebno je istaći da je sadašnje Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine dostavilo samo podatke o broju i vrsti zahteva koji se odnose na period od jula 2012. godine, tj. od momenta kada je ovo Ministarstvo i osnovano u sadašnjem obliku. U obrazloženju se navodi da je „ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima, koje je i prestalo da radi krajem 2012, arhiviralo sve predmete“¹¹. Time se implicira da su podaci postali nedostupni sadašnjim odgovornim licima za postupanje po zahtevima, što ukazuje da u pojedinim organima vlasti obavljanje ovog posla zavisi od pojedinaca i da ne postoji u svakoj instanci sistemsko, institucionalizovano evidentiranje tj. arhiviranje podataka. Slično je bilo i u slučaju JKP „Čistoća“ iz Novog Sada, gde je smena rukovodstva preduzeća takođe izazvala diskontinuitet evidentiranja prethodno obra-

11 Odgovor na upitnik BCBP-a upućen Ministarstvu energetike, razvoja i životne sredine, 5. jun 2013.

divanih zahteva. Po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja organi vlasti u obavezi su da podnose godišnje izveštaje Povereniku, između ostalog, i o broju podnetih zahteva.¹² To podrazumeva obavezu lica zaduženih za postupanje po zahtevima za dobijanje informacija od javnog značaja pri organima, ili referentnim službama, da vode evidenciju o podnetim zahtevima najmanje godinu dana unazad. Zakon čak specifikuje da evidencija mora biti i kategorizovana po tražiocima¹³. Uzeviši sve ovo u obzir, **može se zaključiti da ova vrsta obrazloženja, kojim se kao razlog neodgovaranja na zahtev navodi nepostojanje evidencije, nije opravdana i da organi vlasti, naročito republički, moraju posedovati razvijen sistem evidentiranja, koji će biti trajan i dovoljno fleksibilan da obezbedi punu primenu zakona uprkos povremenim strukturalnim promenama.**

Postupci prilikom izrade traženih informacija od javnog značaja

Analizom je dobijena slika i o tome koji su postupak preduzimali organi vlasti kada su odgovarali na zahtev, odnosno kada su izrađivali tražene informacije iz zahteva. Zakon predviđa da informacija od javnog značaja može postati dostupna tražiocu uvidom u dokument koji je sadrži ili izdavanjem kopije tog dokumenta.¹⁴ Takođe, Zakon predviđa i mogućnost da se tražena informacija izdvoji od ostalih informacija iz dokumenta koji sadrži i druge informacije, koje nisu tražene ili koje organ vlasti nije dužan da pokaže¹⁵. Zbog izdvajanja traženih informacija iz postojećih dokumenata katkad organ vlasti treba, korišćenjem postojećih informacija, da izradi novu informaciju kako bi odgovorio na zahtev tražioca.¹⁶ Na ovakav postupak organi vlasti nisu obavezani Zakonom jer to podrazumeva stvaranje informacije koja se ne nalazi ni u jednom dokumentu. Ipak, organi su, što pokazuje praksa, često voljni da to učine, naročito onda kada je reč o zbrajanju numeričkih podataka, što je najčešće i slučaj u zahtevima ovoga tipa.

Sudeći po odgovorima na upitnik BCBP-a, u najvećem broju slučajeva postupanje po zahtevima svodilo se na izdavanje kopije dokumenata koja su u posedu organa vlasti kome se tražilac obratio. U 5% slučajeva podrazumevalo je izvlačenje podataka iz postojećih dokumenata, a svega u 4% zahteva organ vlasti trebalo je da stvori novu informaciju na osnovu podataka iz postojećih dokumenata i baza podataka.

Grafika 10: Postupci izrade traženih informacija po učestalosti



12 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Sl. glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 43, st. 1, tč. 1.

13 Isto, čl. 43, st. 2.

14 Isto, čl. 5, st. 2.

15 Isto, čl. 12.

16 Slučaj u kome se kreira nova informacija iz oni koje već postoje.

Od svih organa koji su dostavili odgovore na upitnik BCBP-a, nijedan nije primio zahtev za dostavljanje celokupne baze podataka koja je u njihovom posedu.

U slučaju da se u zahtevu od organa vlasti traži informacija koju on poseduje, ali koja nije originalno nastala u tom organu, ona se po Zakonu tretira kao i svaka druga informacija u posedu tog organa i on je dužan da je dostavi tražiocu.¹⁷ Mali broj ispitanih organa vlasti primio je zahteve koji se odnose na podatke drugih javnih organa, a koji su u njihovom posedu. Ukupno tri državna organa primila su 29 ovakvih zahteva, a od toga je samo Narodna skupština Republike Srbije primila 23. Tri od 10 javnih preduzeća primila su ukupno 6, a organi lokalnih samouprava samo jedan zahtev ovog tipa u posmatranom periodu.

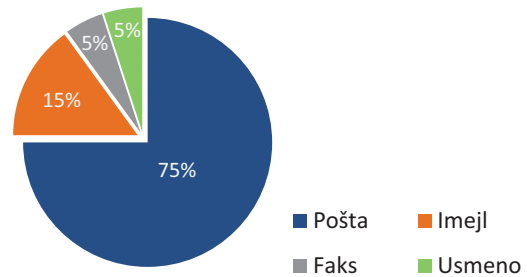
Načini podnošenja zahteva i načini odgovaranja

Zahtev organu vlasti za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja se, po Zakonu, upućuje pismenim putem¹⁸, ali bez preciziranja kanala komunikacije kojim će to biti učinjeno. Stoga, zahtev je moguće uputiti poštom, elektronskom poštom (imejlom) ili putem faksa. Mišljenje je Poverenika da se zahtev može uputiti i usmenim putem, saopštavanjem pred organom koje će ući u zapisnik.¹⁹ U praksi se za podnošenje zahteva koriste svi ovi načini, ali u različitom odnosu. Organe vlasti smo zamolili da načine podnošenja zahteva poređaju po tome koji je po njihovom mišljenju pogodniji, kao i da načine na koje oni odgovaraju na te zahteve poređaju po njihovoj učestalosti. Ovi podaci nam mogu otkriti nešto više o tome na kom se nivou nalaze tehničke i proceduralne mogućnosti organa vlasti da što efikasnije primaju i obrađuju zahteve.

Organima vlasti su u upitniku bili ponuđeni sledeći načini podnošenja zahteva: poštom (pismonosnom pošiljkom), elektronskom poštom, putem faksa i usmenim putem. Dobijeni odgovori govore o tome koje načine ovi organi pojedinačno smatraju najpogodnijim za slanje zahteva. Organi vlasti u dve trećine slučajeva navode da je najpogodniji način slanje pismonosne pošiljke. Elektronska pošta je u većini slučajeva uz pismonosnu pošiljku najpogodnija, ali se svega 15% organa odlučuje za ovaj način. Da je podnošenje zahteva usmeno ili putem faksa najpogodnije, navela su samo javna preduzeća, i to u 2 slučaja.

Organi vlasti u najvećoj meri odgovore na zahteve dostavljaju poštom, pismonosnom pošiljkom. U mnogo manje slučajeva odgovore šalju isključivo elektronskom poštom ili putem faksa.

Grafika 11: Najpogodniji način slanja zahteva



17 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Sl. glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 2 st. 2; Odgovor Poverenika br. 011-00-23/2006-03 od 20. juna 2006. godine.

18 Isto, čl. 15, st. 1.

19 Odgovor Poverenika br. 011-00-108/2008-03 od 20. oktobra 2008. godine.

Uprkos tome što organi vlasti neke načine slanja zahteva izdvajaju od drugih, u najvećem broju slučajeva ne uslovljavaju tražioca da zahtev šalje u strogo određenoj formi. Samo nekoliko organa iz našeg uzorka navelo je da traži da zahtev bude upućen isključivo kao pismonosna pošiljka ili u formi obrasca koji se nalazi u informatorima organa vlasti, što, napominjemo, nije u skladu sa Zakonom, međunarodnom praksom i stavom Poverenika. **U nekoliko odgovora, uz isticanje pouzdanosti tradicionalnog načina arhiviranja podataka, organi vlasti pokazali su da nemaju dovoljno poverenja u elektronsku komunikaciju, pre svega, zbog sigurnosti.** U jednom slučaju se čak navodi da je imejl nesigurno sredstvo zbog toga što osoba na čiju je adresu poruka upućena može i da poruku ne pročita.

Odgovori na zahteve – pozitivno rešeni, odbijeni zahtevi i zahtevi na koje nije odgovoreno

U odnosu na ishod postupanja po zahtevima za dobijanje informacija od javnog značaja organi vlasti odgovarali su na to koliko je bilo pozitivno rešenih zahteva u 2011. i 2012, koliko je bilo odbijenih zahteva, te na koliko zahteva nije odgovoreno u istom periodu.

Tabela 3

Državni organ	2011. godina			2012. godina		
	# zahteva	# +rešenih	%	# zahteva	# +rešenih	%
BIA	18	16	89%	54	42	78%
Ministarstvo energetike, razvoja i životne sredine	/	/	/	36*	36*	100%
Ministarstvo finansija i privrede	115	114	99%	102	101	99%
Ministarstvo odbrane	78	74	95%	103	95	92%
Ministarstvo poljoprivrede	32	31	97%	43	37	86%
Ministarstvo pravde i državne uprave	277	277	100%	258	248	96%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1334	1105	83%	1769	1413	80%
Narodna skupština RS	127	/	većina	212	/	većina

* Broj zahteva odnosi se samo na period od 27. jula do 31. decembra 2012.

Od 21 organa vlasti koji je dobio zahteve tokom posmatrane dve godine, samo četiri organa imaju procenat pozitivno rešenih zahteva koji je ispod 90%. Prosek pozitivno rešenih zahteva kod preostalih 17 organa iznosi oko 97%. Među državnim organima najniži procenat pozitivno rešenih zahteva imaju MUP i BIA – 81% (MUP 2.518 od 3.103 i BIA 58 od 72), dok je najviši

procenat pozitivno rešenih zahteva prijavilo Ministarstvo finansija i privrede – 99% (215 od 217 zahteva), te Ministarstvo energetike, razvoja i životne sredine – 100% (36 od 36), ali samo za period od 27. jula do 31. decembra 2012. godine. Narodna skupština Republike Srbije ne vodi tačnu evidenciju o broju pozitivno rešenih zahteva, ali tvrdi da je većina zahteva pozitivno rešena.

Tabela 4

Organ lokalne samouprave	2011. godina			2012. godina		
	# zahteva	# +rešenih	%	# zahteva	# +rešenih	%
Grad Beograd	208	203	98%	255	253	99%
Grad Subotica	38	38	100%	48	46	96%
Grad Užice	30	30	100%	26	26	100%
Opština Krupanj	8	8	100%	8	7	88%
Opština Vladičin Han	14	7	50%	27	27	100%

Prema odgovorima dobijenim od organa lokalnih samouprava, vidi se da je Grad Beograd prijavio veoma visok procenat, čak 98% pozitivno rešenih zahteva tokom 2011. i 2012. (456 od 463), dok je Opština Vladičin Han prijavila najniži procenat – 83% (34 od 41 zahteva). Među javnim preduzećima ima najviše onih koji su na sve zahteve odgovorili pozitivno. Takvo je i preduzeće JKP „Parking servis“, kome je upućen i najveći broj zahteva među ispitivanim preduzećima, čak 24. Najniži procenat pozitivno rešenih zahteva prijavila je Elektrodistribucija Beograd – 68% (28 od 43). Kad je reč o zahtevima na koje nije odgovoreno, po svemu sudeći, prijavljeni su samo oni zahtevi koji još nisu obrađeni, a koji su podneti tokom 2011. i 2012. Razumljivo, zahteva tog statusa na kraju 2012. godine najviše je imalo Ministarstvo unutrašnjih poslova – 26.

Tabela 5

Javno preduzeće	2011. godina			2012. godina		
	# zahteva	# +rešenih	%	# zahteva	# +rešenih	%
ED „Jugoistok“ d.o.o. Niš	2	1	50%	10	7	70%
EDB d.o.o. Beograd	19	14	74%	24	14	58%
JKP „Bioktoš“ Užice	0	0	/	0	0	/
JKP „Čistoća“ Novi Sad	/	/	/	0	0	/
JKP „Gradska čistoća“	0	0	/	5	5	100%
JKP „Mediana“, Niš	7	7	100%	6	5	83%
JKP „Parking servis“	18	18	100%	6	6	100%
JKP „Parking servis“ – Niš	3	3	100%	1	1	100%
JKP „Zelenilo – Beograd“	2	2	100%	5	5	100%
JKSP Senta	1	1	100%	0	0	/

Najčešći razlozi odbijanja zahteva

Organi vlasti imaju pravo da u određenim slučajevima ograniče tražiocima pristup informacijama od javnog značaja. Slučajevi u kojima je to ograničavanje opravdano pobrojani su u drugom odeljku Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja²⁰. Organi vlasti obuhvaćeni ovim istraživanjem najčešće se pozivaju na članove 9, 13 i 14 ovog Zakona.

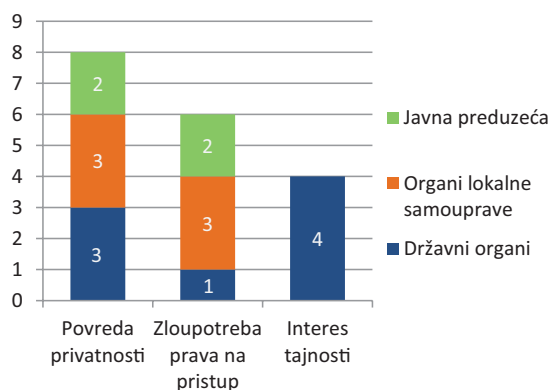
Ispitivani organi vlasti u najvećem broju slučajeva kao razlog odbijanja navode povredu privatnosti i drugih prava ličnosti koja bi, po proceni organa vlasti, nastupila u slučaju da se podnosiocu zahteva dostave traženi odgovori. I organi lokalne samouprave, u 3 od 4 slučaja, najčešće odbijaju zahteve zbog povrede privatnosti.

Najčešći razlog zbog kog državni organi odbijaju zahteve jeste čuvanje tajnosti podataka, prema članu 9, tački 5. Ovaj član Zakona kaže da „organ vlasti neće omogućiti tražiocu ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time učinio dostupnim informaciju ili dokument koji se vodi kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, a zbog čijeg odavanja bi mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom, koji pretežu nad interesom za pristup informaciji“²¹.

Svi **organi vlasti veoma često ističu da odbijaju zahteve zbog zloupotrebe slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja**. Pravo na odbijanje zahteva iz ovog razloga regulisano je članom 13 Zakona. On predviđa odbijanje u slučaju nerazumljivosti, usled prečestih zahteva za dobijanje istih informacija, kao i zbog traženja prevelikog broja informacija.

Interesantno je da pojedini organi navode da su razlozi odbijanja zahteva „neraspolaganje“ ili „otežano raspolaganje“ traženim informacijama. To su, najčešće, organi koji su skoro prošli neki oblik restrukturiranja – bilo da je reč o novoosnovanim ministarstvima u 2012. bilo o preduzećima koja su dobila novu upravu. To je, na primer, bio slučaj sa Ministarstvom energetike, razvoja i zaštite životne sredine, koje je dostavilo samo podatke od svog osnivanja²², kao i sa JKP „Čistoća“ Novi Sad, čije novo rukovodstvo, imenovano u julu 2012, „nije zateklo precizne evidencije o broju zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja“²³.

Grafika 12: Najčešći razlozi odbijanja zahteva



20 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.“ Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 9–14.

21 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Sl. glasnik RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 9, tč. 5.

22 NSRS. „Zakon o ministarstvima.“ Službeni glasnik RS 72/2012.

23 Odgovor na upitnik BCBP-a upućen JKP „Čistoća“ Novi Sad, 5. jun 2013.

Sa druge strane, sadašnje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje je u ispitivanom periodu takođe trpelo strukturne izmene²⁴, dostavilo je potpune podatke, uz naznaku o tome koliko se zahteva odnosilo na deo Ministarstva koji od jula 2012. više nije u njegovom sklopu. Utisak je da se prakse evidentiranja zahteva razlikuju od organa do organa, kao i da u **pojednim slučajevima formalni razlozi mogu poslužiti kao izgovor za pružanje malog broja činjenica ili malog broja odgovora**, što se uslovno može prihvatiti kao odgovor na zahtev u užem smislu. Ova praksa ukazuje na to da tražilac treba što preciznije da sastavi zahtev kako bi bili izbegnuti nekompletni odgovori.

Praksa traženja novčanih naknada za troškove izrade odgovora na zahteve

Plaćanje naknade za izradu kopija traženih dokumenata, kao i naknade za upućivanje regulisano je Zakonom, a precizirano vladinom Uredbom o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja.²⁵ Na pitanje o tome u kojim slučajevima traže novčanu naknadu za davanje informacija od javnog značaja, kao i na koje se pravilnike dodatno oslanjaju, svi organi vlasti odgovorili su da se oslanjaju isključivo na Zakon i Uredbu. Većina ih je navela i da do sada nije ni tražila naknadu za dostavljanje traženih informacija – što zbog malog obima traženih informacija, što zbog činjenice da većinu informacija već imaju u elektronskoj formi, pa njihovo slanje ne iziskuje nikakve dodatne troškove.

Žalbe na rešenja o zahtevima upućene Povereniku

Kada se desi da organ vlasti uskrati tražiocu informaciju koja se nalazi u njegovom posedu, ili kada organ pruži nezadovoljavajući odgovor na zahtev, tražilac može podneti žalbu na tu odluku Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Poverenik u tom slučaju prvo proverava da li je žalba formalno osnovana i, u slučaju da jeste, počinje da utvrđuje činjenice o konkretnom slučaju. Ako Poverenik utvrdi da je organ vlasti neopravdano uskratio informaciju od tražioca, donosi rešenje kojim organu nalaže da tražiocu omogući pristup traženoj informaciji. Rešenja Poverenika su po Zakonu obavezujuća, konačna i izvršna.²⁶ Nesumnjivo je da ovaj mehanizam zaštite prava dosta utiče na povećanje odgovornosti organa vlasti i tera ih da postupaju po Zakonu. Pored ozbiljnih manjkavosti, kao što su efektivno sankcionisanje organa koji ne postupaju u skladu sa Zakonom²⁷, kao i organa čija su rešenja izuzeta od

24 Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. „Zakon o ministarstvima.” *Sl. glasnik RS* 65/2008; Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede. „Zakon o ministarstvima.” *Sl. glasnik RS* 16/2011; Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. „Zakon o ministarstvima.” *Sl. glasnik RS* 72/2012.

25 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Sl. glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, čl. 17. i „Uredba o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata.” *Sl. glasnik RS* 8/2006.

26 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Sl. glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 I 36/2010, Odeljak IV: Postupak pred Poverenikom.

27 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu*. Beograd, 2013: 39.

mogućnosti žalbe²⁸, pravo Poverenika da odlučuje po žalbama dovodi u velikom broju slučajeva, kada su žalbe osnovane, do rešavanja situacije u korist tražilaca informacija. Prema podacima Poverenika, tokom 2012. godine preko 90% predmeta završeno je u korist tražilaca informacija nakon što je Poverenik pokrenuo postupak.

Poverenik u svojim redovnim godišnjim izveštajima iz godine u godinu navodi da se povećava broj žalbi Povereniku na odluke organa vlasti o zahtevima za dobijanje informacija od javnog značaja. Samo kada uporedimo 2012. i 2011. godinu, možemo videti da je podneto 12,5% više predmeta.²⁹ Ovaj trend se potvrđuje i u istraživanju BCBP-a, budući da je, prema odgovorima organa vlasti, broj zahteva tokom 2012. godine bio 70% veći nego tokom 2011. godine.

Sa porastom broja zahteva povećava se i broj žalbi na odluke organa vlasti. Beogradski centar za bezbednosnu politiku ukrstio je u ovom istraživanju podatke o žalbama dobijene u upitniku istraživanja, koji je bio upućen organima vlasti, sa podacima istih organa za isti period, koji su naknadno traženi od Poverenika.³⁰ **Ukrštanjem podataka vidi se da postoji razlika (u nekim slučajevima i ozbiljna) u evidentiranim rešenjima, koje je Poverenik dostavljao ispitivanim organima.** Koji god da su razlozi ovakve diskrepance u evidenciji, smatramo da oni ne mogu biti opravdani, naročito zato što u svojoj evidenciji o primljenim rešenjima Poverenika 47% ispitanih organa vlasti ima manji broj rešenja nego što ih u svojoj evidenciji ima Poverenik. U 13% slučajeva broj rešenja je veći u evidenciji organa vlasti nego u evidenciji Poverenika. Ovakvo nepoklapanje može se objasniti time što su pomenuti organi u broj rešenja o nalaganju računali i zaključke koje je Poverenik donosio pre donošenja rešenja. Nakon tih rešenja organ je postupio u skladu sa zahtevom tražioca, što je dovelo do toga da Poverenik obustavi postupak. Kod preostalih 40% ispitanih organa evidencije se poklapaju, ali se može primetiti da je ovo slučaj isključivo kod onih organa vlasti kojima tokom 2011. i 2012. godine nisu izdavana rešenja o nalaganju ili kod onih kojima je izdato samo jedno rešenje.

28 Isto, 2013: 47.

29 Isto, 2013: 32.

30 Odgovor na upitnik BCBP-a upućen Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 8. jul 2013.

Tabela 6

	Organ javne vlasti	a. ukupan broj rešenja o nalaganju 2011. i 2012. (organ javne vlasti)	b. ukupan broj rešenja o nalaganju 2011. i 2012. (Poverenik)	Razlika u evidenciji (b - a)
1	Min. poljoprivrede	2	29	27
2	Grad Beograd	12	36	24
3	Min. odbrane	2	11	9
4	JKP „Zelenilo – Beograd”	0	2	2
5	BIA	0	1	1
6	ED „Jugoistok” d.o.o. Niš	2	3	1
7	JKP „Parking servis”	0	1	1
8	Opština Krupanj	1	1	0
9	Grad Užice	0	0	0
10	JKP „Bioktoš” Užice	0	0	0
11	JKP „Gradska čistoća”	0	0	0
12	JKP „Parking servis” – Niš	0	0	0
13	JKSP Senta	0	0	0
14	Opština Vladičin Han	7	2	-5
15	EDB d.o.o. Beograd	12	5	-7
16	Min. unutrašnjih poslova	*ne vodi evidenciju	104	/
17	Min. pravde i državne uprave	*ne vodi evidenciju	53	/
18	Min. energetike, razvoja i ž. sredine	*nema podataka	6	/
19	Grad Subotica	*nema podataka	5	/
20	JKP „Čistoća” Novi Sad	*nema podataka	3	/
21	JKP „Mediana”, Niš	*nema podataka	0	/
22	Min. finansija i privrede	*nema podataka	*nije traženo	/
23	NSRS	*nije moguće uložiti žalbu na rešenja ovog organa		

Poređenjem ukupnog broja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji su primili organi vlasti (a), sa ukupnim brojem žalbi koje su predate Povereniku (b), kao i sa ukupnim brojem rešenja o nalaganju za postupanje po zahtevu tražioca koje je izdao Poverenik (c), pokušali smo da ocenimo rad ispitanih organa u naznačenom periodu. Što je organ vlasti primio manje žalbi i **rešenja o nalaganju u odnosu na ukupan broj zahteva u datom periodu, njegov rad može se smatrati efikasnijim**. Ipak, treba imati u vidu da se ne mogu isto ocenjivati organi čiji se ukupan broj zahteva drastično razlikuje, a čiji je odnos broja žalbi i zahteva sličan, jer mali broj ukupnih zahteva ne mora predstavljati reprezentativni uzorak, koji je dovoljan za donošenje tačne procene efikasnosti rada organa vlasti.

Takođe, određeni organi imaju veliki procenat podnesenih žalbi protiv njihovih rešenja, a dosta niži procenat rešenja o nalaganju koje je izdao Poverenik. To su, po pravilu, organi od kojih se

češće traže informacije koje ispunjavaju uslove isključenja i ograničenja slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, kao što su podaci o ličnosti ili poverljivi podaci. To je slučaj i sa podacima Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane o ukupnom broju žalbi i procentu primljenih rešenja Poverenika o nalaganju za postupanje po zahtevu tražioca.

Tabela 7

	- Organ javne vlasti -	a. Ukupan broj zahteva (2011-12.)	b. Ukupan broj žalbi (2011-12.)	c. Ukupan broj Pov. rešenja (2011-12.)	% žalbi u ukupnom broju zahteva	% rešenja Poverenika u ukupnom broju zahteva
1	Min. poljoprivrede	75	69	29	92%	38,7%
2	JKP „Zelenilo – Beograd”	7	3	2	42,9%	28,6%
3	EDB d.o.o. Beograd	43	17	5	39,5%	11,6%
4	Grad Beograd	463	173	36	37,4%	7,8%
5	ED „Jugoistok” d.o.o. Niš	12	4	3	33,3%	25%
6	Min. odbrane	181	57	11	31,5%	6,1%
7	Opština Vladičin Han	41	9	2	22%	4,9%
8	Min. pravde i državne uprave	535	117	53	21,9%	9,9%
9	JKP „Gradska čistoća”	5	1	0	20%	0%
10	Grad Subotica	86	14	5	16,3%	5,8%
11	Min. unutrašnjih poslova	3103	401	104	12,9%	3,4%
12	Grad Užice	56	6	0	10,7%	0%
13	JKP „Parking servis”	24	2	1	8,3%	4,2%
14	Opština Krupanj	16	1	1	6,3%	6,3%
15	BIA	72	4	1	5,6%	1,4%
16	JKP „Bioktoš” Užice	0	0	0	0%	0%
17	JKP „Mediana”, Niš	13	0	0	0%	0%
18	JKP „Parking servis” – Niš	4	0	0	0%	0%
19	JKSP Senta	1	0	0	0%	0%
20	Min. energetike, razvoja i životne sredine	*nema podataka	8	6	/	/
21	Min. finansija i privrede	*nema podataka	*nema podataka	*nema podataka	/	/
22	JKP „Čistoća” Novi Sad	*nema podataka	3	3	/	/
23	NSRS	339 *nije moguće uložiti žalbu			/	/

Za potrebe ove analize koristili smo dobijene podatke organa vlasti o broju zahteva tokom 2011. i 2012. godine, kao i podatke Poverenika o žalbama i izdatim rešenjima o nalaganju organu da postupi po zahtevu tražioca.

Proaktivno objavljivanje informacija

Objavljivanje informatora o radu organa vlasti na njihovim internet-prezentacijama omogućava zainteresovanim licima da, bez podnošenja formalnog zahteva za pristup informacijama, dođu do većine relevantnih podataka o radu organa vlasti. **Praksa objavljivanja informatora je, po izveštajima Poverenika iz godine u godinu bolja, ali i dalje ne postoje norme koje bi i ostale organe javne vlasti, pored državnih organa, obavezivala na to da izrade informatore o radu.** Nesumnjivo postoji veliko interesovanje za rad organa kao što su lokalna javna preduzeća i republička preduzeća, kojima zakonom nije povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Ovim istraživanjem smo tek dotakli praksu objavljivanja informatora o radu organa vlasti, tako što smo proverili koliko su dostupni informatori organa vlasti uključenih u ovo istraživanje. U prilogu 2. je dat tabelarni prikaz trenutnih podataka o tome da li organi vlasti imaju internet-prezentaciju, informator o radu, kada je taj informator poslednji put ažuriran i koliko ga je jednostavno pronaći na internet-prezentaciji.



Prilog 1 – Spisak organa javne vlasti obuhvaćeni istraživanjem

Državni organ, organ lokalne samouprave, javno preduzeće	Odgovor	Rok
Bezbednosno-informativna agencija	DA	15 dana
Ministarstvo pravde i državne uprave	DA	15 dana
Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	DA	15 radnih dana
Ministarstvo unutrašnjih poslova	DA	15 radnih dana
Narodna skupština Republike Srbije	DA	15 radnih dana
Ministarstvo finansija i privrede	DA	u roku od 40 dana
Ministarstvo odbrane	DA	u roku od 40 dana
Ministarstvo poljoprivrede	DA	u roku od 40 dana
Ministarstvo zdravlja	NE	/
Predsednik Srbije	NE	/
Vlada Srbije	NE	/
Grad Subotica	DA	15 dana
Grad Užice	DA	15 dana
Opština Krupanj	DA	15 dana
Opština Vladičin Han	DA	7 dana od isteka roka od 40 dana
Grad Beograd	DA	2 meseca od isteka roka od 40 dana
Grad Niš	NE	/
Grad Novi Pazar	NE	/
Grad Novi Sad	NE	/
Opština Bor	NE	/
Opština Senta	NE	/
ED „Jugoistok” d.o.o. Niš	DA	15 dana
EDB d.o.o. Beograd	DA	15 dana
JKP „Bioktoš” Užice	DA	15 dana
JKP „Gradska čistoća”	DA	15 dana
JKP „Zelenilo – Beograd”	DA	15 dana
JKSP Senta	DA	15 dana
JKP „Mediana”, Niš	DA	15 dana
JKP „Parking servis”, Beograd	DA	u roku od 40 dana
JKP „Parking servis”, Niš	DA	u roku od 40 dana
JKP „Čistoća” Novi Sad	DA	mesec dana od isteka roka od 40 dana
ED „Elektrosrbija” d.o.o.	NE	/
ED „Elektrotimok” Zaječar	NE	/
ED „Elektrovojvodina” d.o.o.	NE	/
JKP „3. oktobar” Bor	NE	/
JKP „Čistoća i zelenilo” Subotica	NE	/
JKP „Gradsko zelenilo” Novi Sad	NE	/
JKP „Gorica” Niš	NE	/
JKP „Gradska čistoća” Novi Pazar	NE	/
JKP „Parking servis”, Novi Sad	NE	/
JKP „Parking”, Subotica	NE	/
JP „Elektro distribucija Užice”	NE	/
JP „Elektroprivreda Srbije”	NE	/
JP „Vodovod” Vladičin Han	NE	/
„Parking servis” AD Novi Pazar	NE	/

Prilog 2 – Dostupnost informatora organa javne vlasti

Državni organ, organ lokalne samouprave, javno preduzeće	Internet prezentacija	Informator #	Ažuriranost informatora*	Dostupnost 1-3**
Bezbednosno-informativna agencija	DA	DA	oktobar 2013.	1
Ministarstvo pravde i državne uprave	DA	DA	februar 2013.	1
Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	DA	DA	avgust 2013.	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	DA	DA	septembar 2013.	1
Narodna skupština Republike Srbije	DA	DA	novembar 2013.	1
Ministarstvo finansija i privrede	DA	DA	novembar 2013.	1
Ministarstvo odbrane	DA	DA	oktobar 2013.	1
Ministarstvo poljoprivrede	DA	DA	oktobar 2013.	1
Ministarstvo zdravlja	DA	NE	decembar 2012.	3
Predsednik Srbije	DA	DA	april 2013.	1
Vlada Srbije	DA	DA	oktobar 2013.	2
Grad Subotica	DA	DA	oktobar 2013.	2
Grad Užice	DA	DA	septembar 2013.	2
Opština Krupanj	DA	DA	jul 2013.	3
Opština Vladičin Han	DA	DA	decembar 2012.	2
Grad Beograd	DA	DA	februar 2013.	3
Grad Niš	DA	DA	oktobar 2013.	1
Grad Novi Pazar	DA	DA	novembar 2013.	1
Grad Novi Sad	DA	DA	oktobar 2013.	1
Opština Bor	DA	DA	jul 2013.	1
Opština Senta	DA	NE	/	/
ED „Jugoistok” d.o.o. Niš	DA	DA	decembar 2012.	3
EDB d.o.o. Beograd	DA	DA	decembar 2012.	2
JKP „Bioktoš” Užice	DA	NE	/	/
JKP „Gradska čistoća”	DA	NE	/	/
JKP „Zelenilo – Beograd”	DA	DA	novembar 2012.	2
JKSP Senta	DA	NE	/	/
JKP „Mediana”, Niš	DA	NE	/	/
JKP „Parking servis”, Beograd	DA	NE	/	/
JKP „Parking servis”, Niš	DA	NE	/	/
JKP „Čistoća” Novi Sad	DA	NE	/	/
ED „Elektrosrbija” d.o.o.	DA	DA	mart 2012.	1
ED „Elektrotimok” Zaječar	DA	-	/	/
ED „Elektrovojvodina” d.o.o.	DA	DA	avgust 2013.	2
JKP „3. oktobar” Bor	DA	NE	/	/
JKP „Čistoća i zelenilo” Subotica	DA	NE	/	/
JKP „Gradsko zelenilo” Novi Sad	DA	NE	/	/
JKP „Gorica” Niš	DA	NE	/	/
JKP „Gradska čistoća” Novi Pazar	NE	NE	/	/
JKP „Parking servis”, Novi Sad	DA	NE	/	/
JKP „Parking”, Subotica	DA	NE	/	/
JP „Elektrodistribucija Užice”	NE	NE	/	/
JP „Elektroprivreda Srbije”	DA	NE	/	/
JP „Vodovod” Vladičin Han	DA	NE	/	/
„Parking servis” AD Novi Pazar	NE	NE	/	/

#DA – informator je pronađen; NE – informator nije pronađen

*Podaci u momentu sastavljanja ovog izveštaja

**1 – informator je dostupan i brzo se pronalazi; 2 – informator je dostupan, ali nije na veoma vidljivom mestu; 3 – do informatora se stiže tek pretragom

Marko Milošević

KAPACITETI I AUTONOMIJA RADA INSTITUCIJA

U prehodnom odeljku prikazana je praksa rada ispitivanih institucija. Namera ovog istraživanja nije bila da se samo detektuju primeri loše prakse već i da se utvrde razlozi njenog postojanja. Tako, sem nekih zakonskih odredaba koje su, katkad, bile izgovor za trenutnu lošu praksu¹, postoje i određeni administrativni kapaciteti koji objektivno mogu dovesti do loše prakse. Subjektivni uzročnici² ovom prilikom neće biti pokriveni, osim u ocenama tražilaca informacija, koji su dati u ovoj publikaciji. Ovaj odeljak odnosi se na nekoliko, po našem mišljenju, relevantnih dimenzija:

- broj i obuka osoblja zaduženog za informacije od javnog značaja;
- postojanje internih procedura;
- stepen autonomije u radu, kao i
- količina propisa kojima je uređena tajnost podataka.

Administrativne kapacitete ispitivali smo koristeći nekoliko različitih indikatora. Na prvom mestu to je bio **broj zaposlenih** koji se bave slobodnim pristupom informacijama od javnog značaja. Zatim, pokušali smo da saznamo da li te osobe rade samo posao vezan za zahteve građana po ovom zakonu **ili rade i neke druge poslove**, koji bi mogli da utiču na efikasnost obavljanja istraživanog posla. U ranijem istraživanju³, koje je BCBP sproveo 2008–2011, uočeno je da institucije sektora bezbednosti (uglavnom ministarstva, BIA i nezavisni državni organi) nemaju dovoljan broj zaposlenih i da zaposleni nisu prošli adekvatnu obuku za rad. Upravo zato smo pokušali da u ovom istraživanju ocenimo da li se tokom ovih par godina situacija poboljšala i da li je kadar ispitivanih institucija prošao obuku za rad po odredbama ZSPIJZ-a.

1 U članu 2 ZSPIJZ navodi se da je „informacija od javnog značaja (...) sadržana u određenom dokumentu”. Jedan od razloga odbijanja zahteva građana jeste slučaj u kome se tražena informacija nalazi u više dokumenata, pa organ mora da „kreira informaciju u jednom dokumentu”. Često se tražiocima prosleđuje odgovor „da organ ne raspolaže dokumentom sa tom informacijom”.

2 Pod subjektivne uzročnike svrstavamo sledeće karakteristike zaposlenih: „nekompetentan, nervozan, bahat, arbitraran, primljen preko veze itd.”, na koje se sistemski ne može uticati.

3 Milošević, M. Opšta transparentnost. U: Hadžić, M. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008–2011*. Beograd: BCBP i Službeni glasnik RS, 2012.

Iako zakon ne definiše (ali i ne osporava) autonomiju rada ovlašćenog lica organa vlasti⁴, pokušali smo da **utvrdimo stepen autonomije** ovlašćenog lica za postupanje sa informacijama od javnog značaja, kao i **postojanje eventualnih internih procedura** rada, koje bi mogle da utiču na pojavu loše prakse. Ovim istraživanjem obuhvaćena je i tajnost podataka, što je još jedan od razloga odbijanja pristupanja informacijama. Naime, ZSPIJZ definiše ograničenje pristupa kada je reč o tajni u članu 9. Kako u Srbiji **Zakon o tajnosti podataka** nije u punoj primeni (opširnije dalje u tekstu), namera nam je bila da prikazemo koji sve pravni akti ograničavaju pristup informacijama od javnog značaja.

Poslednja dimenzija koju smo ispitivali jeste zapravo **stav samih institucija** o faktorima koji utiču na efikasnost. Njihova samoprocena treba da nam omogući uvid u stanje „s druge strane šaltera” kako bismo dobili potpuniju sliku problema do kojih dolazi prilikom primene zakona.

Ovlašćena lica organa vlasti

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja postoji kategorija *ovlašćenih lica organa* vlasti. Ona se odnosi na osobe koje se unutar institucije bave informacijama od javnog značaja. Ukoliko ova osoba nije postavljena, tu funkciju preuzima odgovorno lice u organu vlasti. Istraživajući administrativne kapacitete institucija, ispitivali smo kvantitet i kvalitet zaposlenih koji su zaduženi za sprovođenje odredaba zakona. Pod kvantitetom podrazumevamo broj zaposlenih na ovoj poziciji u određenoj instituciji. Takođe, pokušali smo da utvrdimo da li postoji odstupanje od zakonske prakse zapošljavanja „jednog ili više lica” (čl. 38): jesu li formirana posebna tela ili je pak zaposleno više ljudi nego što je predviđeno sistematizacijom radnih mesta itd. Pod kvalitetom podrazumevamo da li su ovlašćena lica prošla obuku za obavljanje ovog posla, te da li im je ovo jedini zadatak ili obavljaju i druge poslove u instituciji. Zakon ne propisuje ove detalje, a Poverenik sugerise da se ova lica bave samo ovim poslom⁵. Kako je reč o preporuci izrečenoj tokom nekoliko ranijih javnih nastupa (u posmatranom periodu 2008–2011), a kako se takve preporuke više ne mogu čuti niti naći u izveštajima Poverenika, smatramo da se od toga u međuvremenu odustalo. Ipak, nama je to bila indikativna dimenzija kojom smo nastojali da ispitamo opterećenost ovlašćenih lica, iz koje može da proizađe pozitivna ili negativna iskustvena praksa (više zahteva utiče na bolju praksu, dok manje zahteva ne poboljšava praksu). S druge strane, neke institucije, pogotovo lokalna vlast i/ili javna preduzeća, nemaju toliko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja da bi zaposlili službenika koji bi se bavio isključivo ovom problematikom.

4 NSRS. „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.” *Sl. glasnik RS* 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010, čl. 38.

5 Milošević, M. Opšta transparentnost. U: Hadžić, M. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008–2011*. Beograd: BCBP i Službeni glasnik RS, 2012: 192.

Tabela 8

institucija	Koliki je broj zaposlenih?	Da li je radno mesto predviđeno sistematizacijom?	Da li su zaposleni prošli obuku?	Da li im je to jedini radni zadatak?
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Zaposlena su tri pravnik, osnovan je Biro za informacije od javnog značaja pri MUP-u, a u svim organizacionim jedinicama za ovaj posao ovlašćeni su policijski službenici (116 osoba').	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom.	„Zaposleni u Birou pružaju pomoć svim ovlašćenim službenim licima za postupanje po ZSPIJZ-u”. To navodi na pomisao da ovlašćeni službenici u organizacionim jedinicama nisu prošli obuku.	Svi zaposleni obavljaju i druge poslove u skladu sa Zakonom o policiji.
Ministarstvo odbrane	Zaposleno je pet lica.	Pravilnikom o sistematizaciji ova mesta nisu predviđena sistematizacijom, već su popunjena odlukom ministra.	Zaposleni su prošli obuku.	To im nije jedini zadatak, već ga obavljaju pored svojih redovnih poslova.
Ministarstvo finansija	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto predviđeno je sistematizacijom.	Zaposleni su redovno obučavani.	Obavlja i druge poslove.
Ministarstvo pravde	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto predviđeno je sistematizacijom.	Zaposleni su prošli obuku.	Zaposlenom je to jedini radni zadatak.
Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede	Jedna osoba je ovlašćena, jedna osoba koordinira i pruža stručnu pomoć.	Jedno radno mesto predviđeno je sistematizacijom, a pomaže još jedna osoba.	Zaposleni nisu prošli obuku. Ove dve osobe išle su na po jednu jednodnevnu obuku.	To je samo jedan od poslova zaposlenih.
Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	Broj zaposlenih je u odnosu 1 + 2.	Jedno radno mesto predviđeno je sistematizacijom i još dva službenika su ovlašćena.	Zaposleni nisu prošli nikakve obuke.	To je samo deo radnih zadataka zaposlenih.
Bezbednosno-informativna agencija	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto predviđeno je sistematizacijom.	Zaposleni su prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove.
Narodna skupština Republike Srbije	Zaposlena su dva službenika.	Prema zakonu, ovo radno mesto nije predviđeno sistematizacijom, već se popunjava po ovlašćenju rukovodioca državnog organa.	Zaposleni su prošli obuku.	Pored toga, zaposleni i ažuriraju Informatora o radu.
Grad Beograd	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom.	Zaposleni su prošli obuku.da	Zaposleni radi i druge poslove.
Opština Krupanj	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom, već je ovaj posao pridodat uz osnovni posao.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposleni radi i drugi posao.

Opština Vladičin Han	/	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom, već ga obavljaju osobe koje se bave poslovima vezanim za upite građana.	/	Zaposleni rade svoj posao.
Opština Subotica	Zaposlena su dva službenika.	Sistematizacijom su predviđena dva radna mesta za četiri zaposlena – kapaciteti do pola popunjeni.	Nije bilo obuka zaposlenih.	Zaposleni prvenstveno obavljaju normativno-pravne poslove.
„Elektrodistribucija“ Beograd	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom.	Zaposleni su prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove.
„Elektrodistribucija Jugoistok“ Niš	Jedan službenik zaposlen je u upravi, a šest u ograncima društva.	Radno mesto sistematizovano rešenjem direktora.	/	Zaposleni obavljaju i dodatne poslove.
JKP „Zelenilo“ Beograd	Zaposlen je jedan službenik.	/	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposlenom to nije isključivi radni zadatak.
JKP „Čistoća“	/	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Ne
JKP „Parking servis“	Zaposlen je jedan službenik.	Radno mesto sistematizovano rešenjem direktora.	Zaposleni su prošli internu obuku u preduzeću.	Zaposleni radi i druge poslove.
JKP „Bioktoš“	/	Radno mesto nije predviđeno sistematizacijom.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove
JKP „Čistoća“ Novi Sad	Zaposlen je jedan službenik.	Sistematizacijom je predviđeno jedno radno mesto.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove.
JKP „Parking servis“ Niš	Zaposlen je jedan službenik.	Sistematizacijom je predviđeno jedno radno mesto.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove.
JKP „Medijana“ Niš	Zaposlen je jedan službenik.	Sistematizacijom je predviđeno jedno radno mesto.	Zaposleni nisu prošli obuku.	Zaposleni radi i druge poslove.

* Prema podacima: Milošević, M. Opšta transparentnost. U: Hadžić, M. (ur.). *Godišnjak reforme sektora bezbednosti u Srbiji 2008–2011*. Beograd: BCBP i Službeni glasnik RS, 2012: 191.

Kao što se iz tabele može videti, najveći broj institucija upošljava po jednu osobu da se bavi poslovima slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja. U zavisnosti od tumačenja zakona, neke institucije su ovo radno mesto odredile sistematizacijom radnih mesta, dok su druge ovlastile određene zaposlene da se ovim poslom bave. Ima slučajeva, poput Opštine Vladičin Han, gde ne postoji delegirana osoba, već „na zahteve odgovaraju zaposleni na onim radnim mestima, tj. u onim oblastima na koja se zahtev odnosi”⁶. Ovakvo postupanje može se objasniti

6 Podatak dobijen u odgovoru na upitnik upućen Opštini Vladičin Han.

time „da postoji ograničenje broja zaposlenih, pa se ne može rasporediti lice koje bi se bavilo informacijama od javnog značaja”⁷. Izuzetak, takođe, predstavljaju MUP i MO, koji imaju veći broj zaposlenih, kao i ED „Jugoistok“ iz Niša, koja ima dodatno još šest zaposlenih u ograncima društva. Ministarstvo unutrašnjih poslova ima pak posebno oformljen Biro, što nije zakonski preduslov. U svojim organizacionim jedinicama ima delegirana lica koja postupaju po zahtevima građana, dok je po ranijim podacima takvih zaposlenih bilo 116. Ipak, iz odgovora koji su dali o obuci, može se zaključiti da nije bilo sistematizovane obuke koju vodi služba Poverenika. Pomoć tom osoblju pružaju tri pravnik zaposlena u Birou. Ovaj organizacioni galamatijas razumljiv je uzme li se u obzir da je reč o instituciji sa najvećim brojem zaheva građana – oko 3.000 u toku 2011. i 2012. godine. Među ministarstvima koja smo ispitivali jedino u Ministarstvu energetike tvrde da nije bilo nikake obuke. S druge strane, u opštinama i javnim preduzećima obuke, uglavnom, nije bilo. U nekim slučajevima sprovedena je interna obuka. Po podacima iz Poverenikovog izveštaja za 2012. godinu, obuku je imalo 53% ministarstava (9), 46% gradova i lokalnih uprava (92) i 62% javnih preduzeća (18).⁸

Redak je slučaj da se zaposleni bavi samo tim poslom, pa je samo jedna institucija u našem uzorku odgovorila da je to kod njih slučaj. Iako Poverenik u svojim obraćanjima tvrdi da bi ovim poslom trebalo da se bavi osoba u instituciji kojoj bi to bio jedini posao, sumnjamo da je to opravdano s obzirom na broj traženih informacija. Uzevši u obzir prenatrpanost državne uprave i ekonomsku krizu u kojoj se Srbija nalazi, možemo se zapitati koliko bi takav zahtev bio opravdan. Možemo se zapitati da li Ministarstvo pravde, čiji predstavnik, sudeći po odgovoru na upitnik, radi samo taj posao, potencijalno traći resurse.

Navedeno Ministarstvo na godišnjem nivou, a prema podacima za 2011. i 2012. godinu, prima prosečno oko 260 zahteva. Ako u godini, grubo uzevši, ima 52 nedelje, to čini oko 240 radnih dana (260 radnih dana – 20 dana odmora). To znači da taj službenik treba da obradi nešto više od jednog predmeta dnevno. Kako je posao ovlašćenog lica da dostavi nalog organizacionim jedinicama unutar organizacije da pronađu traženu informaciju*, onda je teško poverovati da su time uposleni kapaciteti te osobe tokom svih radnih časova.

* Podatak dobijen odgovorom koji je na upitnik dalo Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine.

U odnosu na period od pre par godina, može se reći da su sada, na nivou najviših državnih organa (MUP, BIA, Ministarstvo odbrane, Skupština...), zaživele procedure primene zakona, da je poraslo interesovanje građana i da su tome prilagođeni i kapaciteti institucija.⁹ Međutim, ukoliko analiziramo niže nivoe vlasti, možemo primetiti da ne postoje dodeljeni resursi, da ne postoji dovoljno obuka, što naravno utiče na kvalitet i kvanititet primene zakona. Ovo je done-

7 Isto.

8 *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu*. Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2012: 52. <<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012.doc>>.

9 Formiranje Biroa za informacije od javnog značaja u MUP-u.

kle i očekivan nalaz, imamo li u vidu koliko je rad Poverenika ograničen (ljudska i materijalna) kada je reč o sprovođenju nadzora, što je dovelo do toga da veća pažnja bude posvećena višim organima vlasti, koji „treba da služe za primer”. Lokalna vlast i javna preduzeća nisu u toj meri bili „na nišanu” službe Poverenika koji treba da nadzire oko 2.800 državnih i javnih organa. U svom obraćanju 2. oktobra, Poverenik se založio za „veću dostupnost informacija o radu javnih preduzeća”.¹⁰ Rezultati ovog istraživanja potvrđuju Poverenikove nalaze jer je, od 25 JKP-a kojima je zahtev poslat, svega 10 preduzeća odgovorilo.

Autonomija rada

Zakon definiše nadležnosti i delokrug rada ovlašćenog lica u članu 38. Takođe, obukom zaposlenih u javnom sektoru, služba Poverenika nastoji da ujednači i poboljša praksu sprovođenja ZSPIJZ-a. Kako služba Poverenika nema dovoljno zaposlenih da odgovori na potrebe javnog sektora, tako i niži organi vlasti i javna preduzeća imaju manje zaposlenih koji su prošli predviđenu obuku. Ovaj nedostatak može da utiče na lošu praksu rada ovih organa. Pokušali smo da utvrdimo postoje li neke interne procedure, mimo obavezujućih podzakonskih akata (dostupnih na sajtu Poverenika), kojima je uređen pristup informacijama od javnog značaja. U najvećem broju slučajeva nije bilo takvih procedura. Ipak, nekoliko organa posedovalo je razrađene procedure, dok je u nekoliko slučajeva bilo reči o nepisanim pravilima. Narodna skupština koristi „Uputstvo o postupanju po zahtevima za pristup informacijama i ostvarivanju mera za unapređenje javnosti rada“, dok je u JKP „Čistoća“ Novi Sad u upotrebi „Pravilnik o sadržini i načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja“. I dok je u JKP „Medijana“ Niš navodno u pripremi dokument o internim procedurama, u Ministarstvu energetike, razvoja i zaštite životne sredine „formalno propisane procedure ne postoje, ali postoji jasno utvrđen način postupanja koji se primenjuje na svaki pristigli zahtev”. Ohrabruje to što se najveći broj ispitanih institucija (strogo) drži zakona, a nekolicina organa ipak razvija određene procedure koje mogu, ali i ne moraju, biti u skladu sa zakonom. Postojanje ovakvih procedura nam je pak pokazatelj da zaposleni nisu dovoljno obučeni.

S druge strane, autonomiju u radu ocenjivali smo u odnosu na to da li neko drugi odobrava informacije od javnog značaja. I u ovom slučaju došlo je do polarizacije najviših organa vlasti i drugih, nižih organa. Praksa je da ovlašćena lica pošalju upite građana osobama koja se tom problematikom (unutar državnog organa) bave kako bi ona našli traženu informaciju. Načelnici ili rukovodioci tih sektora, kao njihovi pretpostavljeni, često proveravaju te navode i takve informacije potom šalju ovlašćenom licu koje sastavlja odgovor građanima. Ipak, stiče se utisak da među nižim organima postoji tendencija centralističkog odlučivanja o odgovorima: kada ovlašćeno lice sastavi odgovor, on se prosleđuje direktoru ili rukovodiocu sektora na proveru.

10 Videti saopštenje Poverenika na: <<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/1680-nuzna-je-veca-dostupnost-informacija-o-radu-javnih-preduzeca.html>> 13. 10. 2013.

Tabela 9

Institucija	Saglasnost	Institucija	Saglasnost
Ministarstvo unutrašnjih poslova	Nema	Opština Subotica	Starešina organa: predsednik Skupštine grada, gradonačelnik ili načelnik gradske uprave
Ministarstvo odbrane	Nema	„Elektrodistribucija“ Beograd	Direktor društva
Ministarstvo finansija	Nema	„Elektrodistribucija Jugoistok“ Niš	Direktor društva
Ministarstvo pravde	Nema	JKP „Zelenilo“ Beograd	Direktor preduzeća
Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede	Nema	JKP „Čistoća“	Generalni direktor
Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	Načelnik odeljenja za opšte i pravne poslove	JKP „Parking servis“	Nema
Bezbednosno-informativna agencija	Nema	JKP „Bioktoš“	Direktor preduzeća
Narodna skupština Republike Srbije	Nema (osim za dokumenta, po Poslovniku NSRS čl. 246)	JKP „Čistoća“ Novi Sad	Direktor preduzeća
Grad Beograd	Nema	JKP „Parking servis“ Niš	Direktor preduzeća
Opština Krupanj	Načelnik opštinske uprave	JKP „Medijana“ Niš	Rukovodioci sektora
Opština Vladičin Han	Načelnik opštinske uprave		

U ministarstvima pak poslednju reč imaju osobe zadužene za informacije od javnog značaja. Po rečima predstavnika jedne od institucija, „na zahtev tražioca za pristup informaciji od javnog značaja odgovara lice ovlašćeno da postupa po zahtevima, na osnovu izričitog ovlašćenja u skladu sa zakonom, i odgovori ne podležu verifikaciji”. Ovo je bitan pokazatelj jer u manjim organizacijama dolazi i do preklapanja nadležnosti (a iz priloženog se vidi da ovlašćena lica rade i druge poslove), pa tako može doći i do namernog prikrivanja informacija (videti antrfile).

Antrfile: Jedan ispitanik se žalio na postupanje organa opštinske vlasti, koji nije želeo da dostavi traženu građevinsku dozvolu. Po mišljenju ispitanika, takva dozvola nije ni mogla da bude izdata jer se njom predviđa rušenje istorijskog spomenika zarad izgradnje sportskog terena. Osoba koja izdaje dozvole za gradnju, i uopšte, odlučuje o većini stvari u toj opštini, ujedno je i lice za informacije od javnog značaja. Kada je Poverenik intervenisao zbog ćutanja administracije, odgovor koji je naš ispitanik dobio bio je sve drugo, samo ne traženi dokument.

Tajnost podataka kao pokazatelj loše prakse

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u članu 9 navodi se da tajnost može biti osnov za uskraćivanje informacije. Propisano je pet uslova pod kojima se može uskratiti informacija (videti antrfile).

Život, zdravlje, sigurnost, pravosuđe, odbrana zemlje, nacionalna i javna bezbednost, ekonomska dobrobit zemlje i tajna

Član 9

Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time:

- 1) ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica;
- 2) ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje za krivično delo, vođenje prekrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje;
- 3) ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose;
- 4) bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa;
- 5) učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.

Ipak, pored ovih legitimnih razloga, tajnost (kao osnov) može biti zloupotrebljena zarad prikrivanja informacija, koruptivne prakse, zloupotrebe službenog položaja i drugih krivičnih i prekršajnih radnji. Građanima nije dozvoljen pristup tajnim podacima, ali ukoliko posumnjaju na ovakve zloupotrebe, mogu se žaliti Povereniku koji će utvrditi da li je informacija zakonski uskraćena (član 9 Zakona) ili je treba dostaviti građanima. O propisima koji uređuju tajnost pisano je na više mesta – Zakon o tajnosti podataka (ZTP), koji treba da uredi šumu propisa, nije imao svu neophodnu podzakonsku regulativu da bi bio primenjivan.¹¹ Po procenama tadašnjeg

¹¹ Uredbe koje je trebalo da budu usvojene do juna 2010. godine nisu na vreme usvojene, a dve ključne, koje

državnog sekretara Ministarstva pravde, preko 400 podzakonskih i zakonskih akata regulisalo je politiku tajnosti, a pretpostavlja se da će sa 80% dokumenata biti skinuta oznaka tajnosti.¹² Ovo je bila procena iz 2009. godine, ali su se uslovi za otpočinjanje ove reforme stekli tek nedavno. Ideja ZTP-a bila je da postoje četiri osnovna nivoa tajnosti („državna tajna”, „strogo poverljivo”, „poverljivo” i „interno”) i da za svaki nivo postoje jasno određeni parametri kojima se neka vrednost štiti. Takođe, predviđeno je i vremensko ograničenje tajnosti. U takvom bi sistemu politika tajnosti bila transparentnija i razumljivija. U sadašnjim pak uslovima postoji pregršt propisa koji uređuju oblast tajnosti, često arbitrarno, a neki propisi su nasleđeni iz ranijih vremena ili se i dalje oslanjaju na tu tradiciju. Ilustracije radi, duh vremena koje je iza nas i dalje se može uočiti u nekim odredbama tajnosti. Tako, o tome šta je nekad bila tajna, govori Zoran Mijatović, bivši visoki funkcioner DB-a: „Ovo što radiš ovde, što saznaš, sve je tajna. Ako čuješ u Službi da je danas lepo vreme, da će Partizan da pobedi Zvezdu, sve je to tajna. I plata je tajna i šta ti žena radi takođe je tajna, broj dece, broj krvnih zrnaca ako se ustanovi u Udbinoj ambulanti!”¹³ Takav duh vremena ostavio je traga u brojnim propisima, ali i u praksi rada institucija. Institucije uskraćuju neke informacije jer postoji opravdan razlog, a neke jer smatraju da je to tajna (bez konkretnih razloga), najčešće po inerciji.¹⁴ Ima, naravno, i razloga kada se tajnošću prikriva prekršajno ili krivično delo.

Prema pisanju dnevnih novina, Privredna komora Beograda odbila je da dostavi podatke o primanjima Stefana Krkobabića (24), zaposlenog u ovoj instituciji, a rođaka dvojice visokih funkcionera državnog i gradskog nivoa vlasti. Kao razlog odbijanja navedeno je: „Zarada zaposlenog je poslovna tajna i njenim odavanjem mogu nastupiti teške pravne ili druge posledice, i ne vidimo na koji je način zarada bilo kog sekretara, pa i zarada Stefana Krkobabića, događaj od interesa javnosti. U vremenu u kome živimo, gde je velika nezaposlenost u Srbiji, objavljivanje zarade zaposlenog može izazvati kontraefekat i ugroziti život i sigurnost Stefana Krkobabića.”*

* „Plata Stefana Krkobabića poslovna tajna.“ Press online, 6. 9. 2013. <http://www.pressonline.rs/info/drustvo/285204/plata-stefana-krkobabica-poslovna-tajna-zbog-bezbednosti.html>.

Prema izveštaju Poverenika za 2012. godinu¹⁵, tajnost informacija bila je osnov za odbijanje zahteva u 32% slučajeva. Koliko je kompleksno uređena oblast tajnih podataka, odnosno koliko bi građani trebalo propisa da znaju da bi razumeli zbog čega im je uskraćen odgovor, najbolje ilustruje spisak zakona i podzakonskih akata organa vlasti i javnih preduzeća koji su bili obuhvaćeni ovim istraživanjem.

definišu nivoje tajnosti, usvojene su krajem jeseni 2013. godine. U skladu sa odredbama ZTP-a, predviđen je vremenski period od dve godine za reklasifikaciju podataka.

12 Cerovina, J.; Marković, A. „Srbija razgovara – zakon o tajnosti podataka.“ *Politika*, 10. 8. 2009. <<http://www.politika.rs/rubrike/Politika/Srbija-razgovara-Zakon-o-tajnosti-podataka.lt.html>>.

13 Mijatović, Z. *Opelo za državnu tajnu*. Beograd: Pharos, 2004: 16

14 Primer uskraćivanja informacija o skriningu videti u: Šabić, R. „Službena tajna ne postoji,“ *Politika* 9. 10. 2013. <<http://www.politika.rs/rubrike/Sta-da-se-radi/Sluzbena-tajna-ne-postoji-Rodoljub-Sabic.lt.html>>.

15 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2012. godinu*. Beograd, 2012: 35. <<http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012.doc>>.

1. „Zakon o tajnosti podataka“, *Službeni glasnik RS* 104/09 (i drugi podzakonski propisi doneti na osnovu zakona)
2. „Zakon o evidencijama u oblasti rada“, *Službeni glasnik SRJ* 46/96 i *Službeni glasnik RS* 101/05
3. „Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji“, *Službeni glasnik RS* 42/02 i 111/09
4. „Zakon o potvrđivanju sporazuma između Vlade Republike Srbije i organizacije Severnoatlantskog pakta o bezbednosti informacija i kodeksa o postupanju“, *Službeni glasnik RS* 6/11
5. „Zakon o potvrđivanju sporazuma između Republike Srbije i Evropske unije o bezbednosnim procedurama za razmenu i zaštitu tajnih podataka“, *Službeni glasnik RS* 1/12
6. „Zakon o zaštiti poslovne tajne“, *Službeni glasnik RS* 72/11
7. „Zakon o radu“, *Službeni glasnik RS* 24/05
8. „Zakon o privrednim društvima“, *Službeni glasnik RS* 36/11
9. „Zakon o javnim preduzećima“, *Službeni glasnik RS* 25/00
10. „Uredba o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje, koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna, i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje, koje treba štititi primenom posebnih mera bezbednosti“, *Službeni list SRJ* 54/59 i *Službeni glasnik RS* 88/09 i 111/09
11. „Uredba o načinu evidentiranja, obrade, čuvanja, korišćenja, zaštite i dostavljanja drugim nadležnim državnim organima informacija i dokumenata o poslovima iz nadležnosti Bezbednosno-informativne agencije“, *Službeni glasnik RS* 68/02
12. „Uredba o načinu i postupku označavanja tajnosti podataka, odnosno dokumenata“, *Službeni glasnik RS* 8/11
13. „Uredba o obrascima bezbednosnih upitnika“, *Službeni glasnik RS* 30/10
14. „Uredba o posebnim merama nadzora nad postupanjem sa tajnim podacima“, *Službeni glasnik RS* 90/11
15. „Uredba o posebnim merama zaštite tajnih podataka u informaciono-telekomunikacionim sistemima“, *Službeni glasnik RS* 53/11
16. „Uredba o posebnim merama fizičko-tehničke zaštite tajnih podataka“, *Službeni glasnik RS* 97/11
17. „Uredba o sadržini, obliku i načinu vođenja evidencija za pristup tajnim podacima“, *Službeni glasnik RS* 89/10
18. „Uredba o sadržini, obliku i načinu dostavljanja sertifikata za pristup tajnim podacima“, *Službeni glasnik RS* 54/10

19. Uredba o obrascu za vođenje evidencije i načinu vođenja evidencije o obradi podataka o ličnosti“, *Službeni glasnik RS* 50/09
20. „Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje podataka Vojske Jugoslavije, koji predstavljaju vojnu tajnu, stepen vojne tajne i mere za njihovu zaštitu“, *Službeni vojni list* 22/01
21. „Pravilnik o čuvanju poslovne tajne“, *Službeni glasnik EDB* 3/07
22. „Pravilnik o tajnosti podataka“, interni akt
23. „Pravilnik o načinu rukovanja materijalima koji su označeni kao državna, službena ili vojna tajna u organima Opštine Subotica i u Opštinskoj upravi Subotica, broj II-06-02-4/2005 od 14. marta 2005. godine
24. „Pravilnik o poslovnoj tajni JKP 'Čistoća' Novi Sad“
25. „Pravilnik o načinu prethodne provere radnji obrade podataka o ličnosti“, *Službeni glasnik RS* 35/09
26. Uputstvo o zaštiti tajnih podataka (interni akt)
27. „Odluka o objektima od posebnog značaja za odbranu“, *Službeni glasnik RS* 112/08
28. „Statut Javnog komunalnog preduzeća 'Mediana' Niš“, broj 1-3160 od 13. 5. 2011. godine
29. „Kolektivni ugovor Javnog komunalnog preduzeća 'Mediana' Niš“, broj 1-1977 od 7. 4. 2011. godine

Neke od institucija su ovoj listi dodavale i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Budući da ovi zakoni ne određuju tajnost, njih smo izostavili. Ipak, ovoliki broj akata u našem uzorku državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih preduzeća, koji određuju tajnost, odnosno omeđuju dostupnost informacija od javnog značaja, ukazuje na prenormiranost i na neusklađenost politike tajnosti. Razumno je pretpostaviti da je građanima ova šuma propisa nepoznata, a da službi Poverenika tokom kontrole rada predstavlja, najblaže rečeno, izazov da raščivija koji propis pravi zakonom opravdane restrikcije i u kom vremenskom zahvatu.

Samoprocena ovlašćenih lica u odnosu na probleme primene zakona

U pokušaju da izokrenemo perspektivu, nastojali smo da od predstavnika institucija dobijemo mišljenje o problematičnim mestima u zakonu, odnosno o problemima primene zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Najveći broj ispitanika kategorično tvrdi da se ne susreće ni sa kakvim problemima u radu, tačnije u sprovođenju odredaba ZSPIJZ-a. Utemeljenost takvog stava na klimavim je nogama usporede li se nalazi ovog istraživanja, koji nam predočavaju žalbe tražilaca informacija (dalje u tekstu), odnosno konsultuju li se izveštaji Poverenika o žalbama na ove organe (prethodni odeljak). Nekolicina ispitanika (ovlašćenih lica) navela je neke od razloga koji, po njihovom

mišljenju, predstavljaju problem. Naime, u „Elektrodistribuciji“ smatraju da problem predstavlja to što se od njih traže podaci o kupcima električne energije, koji su političari, funkcioneri, ustanove i javna lica. Takve zahteve odbijaju po pravilniku o poslovnoj tajni, a Poverenik donosi rešenje da su to ipak javni podaci. Kako o ovom slučaju govore u množini, osnovano je pretpostaviti da građane ova tema često interesuje, pogotovo kada se zna (po pisanju medija) da su među najvećim dužnicima upravo javna preduzeća i pojedini funkcioneri.¹⁶ Predstavnici BIA smatraju da u ZSPIJZ-u nije navedena specifičnost poslova agencije koja je utvrđena zakonom i da tu često postoje pravne prepreke. Opet, predstavnici beogradskih vlasti ne uočavaju Ustavom garantovano, a zakonom precizirano pravo na slobodan pristup informacijama: „U praksi se javlja, nijednom pravnom normom potkrepljena suprematija navedenog Zakona, u odnosu na druge pozitivne propise koji u svojoj materiji na izričit način, negativnom enumeracijom, isključuju mogućnost dostavljanja informacija, osim posebno i precizna navedenim institucijama vlasti.“¹⁷ Između ostalog, predstavnici lokalne samouprave žalili su se na preširoko postavljene odredbe ZSPIJZ-a, te na nedostatak kadra zbog čega ne mogu efikasno da sprovedu zakon. S druge strane, određena ministarstva imaju problem kada im neko traži informacije koje se odnose na period koji podrazumeva više godina.

*Državni službenik koji je bio ovlašćeno lice Ministarstva za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja prestao je da radi u Ministarstvu i pre odlaska je sve predmete otvarane po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja zatvorio i arhivirao. Predmeti su fizički u arhivi. Službenici koje je ministar naknadno ovlastio za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja počeli su po tom referatu da rade od januara 2013. godine i raspolažu jedino podacima za 2013. godinu.**

* Podatak dobijen odgovorom na upitnik Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine.

Takođe, žalbe su upućene i na ovlašćenja i rad Poverenika – da se protiv njegovih odluka ne može pokrenuti postupak i da ne čita obrazloženja, već da po automatizmu presuđuje u korist građana. Jedan od komentara bio je i da građani zloupotrebljavaju ovo pravo, tražeći informacije koje nisu od javnog značaja ili su preobimne.

Većina navedenih razloga, na koje se u institucijama žale kao na neprecizne, definisana je u Zakonu, čime je smanjen prostor za slobodne interpretacije. Tamo gde to nije regulisano Za-

16 *Dužnici sami sebi gase struju*, Politika, 17.12.2011. dostupno na <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Duznici-sami-sebi-gase-struju.sr.html>, *Bogataši duguju milijarde za struju*, B92 13.2.2013. dostupno na http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=02&dd=13&nav_id=686467 i *Bogataši najveći dužnici za struju: Vlasnicima vila ne dozvoliti reprogram duga*, Blic 21.8.2013. dostupno http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2013&mm=02&dd=13&nav_id=686467

17 „Uostalom, i Deklaracija o dostupnosti informacija, koju su u decembru 2004. zajednički usvojili specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija i specijalni izvestilac Organizacije američkih država za slobodu izražavanja, izričita je u pogledu toga da, u slučaju suprotnosti, Zakon o dostupnosti informacija ima prioritet u odnosu na sve ostale zakone“. Videti više na sajtu Poverenika: <<http://www.poverenik.rs/yu/kome-se-zaliti-pi/66-dostupnost-informacija-stavovi-misljenja.html>>.

konom, praksa i mišljenja Poverenika objašnjavaju spornu materiju. Iz navedenih zamerki se, dakle, može videti **nedostatak stručnosti i/ili nedostatak ili nedovoljna obuka zaposlenih za primenu ovog zakona.**



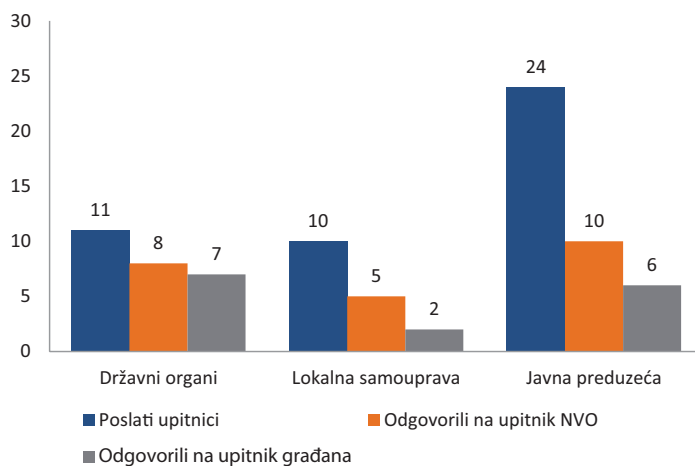
Ivana Jeremić

KAKO DRŽAVA ODGOVARA NA ZAHTEVE GRAĐANA

Kako bismo analizirali način na koji institucije i javna preduzeća odgovaraju na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja i ustanovili neke od potencijalnih grešaka koje tražioci zahteva mogu napraviti, uputili smo identične zahteve (test pitanja) na adrese ukupno 45 institucija, lokalnih organa vlasti i javnih preduzeća. Zahtev se odnosio na troškove službenih putovanja i reprezentacije, na broj osoba primljenih u radni odnos, kao i na primanja osobe koja je na čelu institucije/javnog preduzeća u određenom vremenskom periodu. Zahtevi su upućeni sa privatne adrese kako bismo utvrdili postoji li razlika u ophođenju države prema građanima i prema NVO.

Svi zahtevi upućeni su putem imejla osobama koje su zadužene da odgovore na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja ili službama za odnose s javnošću. Prilikom odgovaranja na zahteve, viši organi (ministarstva, Skupština i BIA) bili su ažurniji od organa lokalne vlasti i javnih preduzeća. Poslavši zahteve, zatražili smo i da budemo obavješteni o njihovom prispeću, u čemu su se viši organi pokazali kao bolji.

Grafika 13



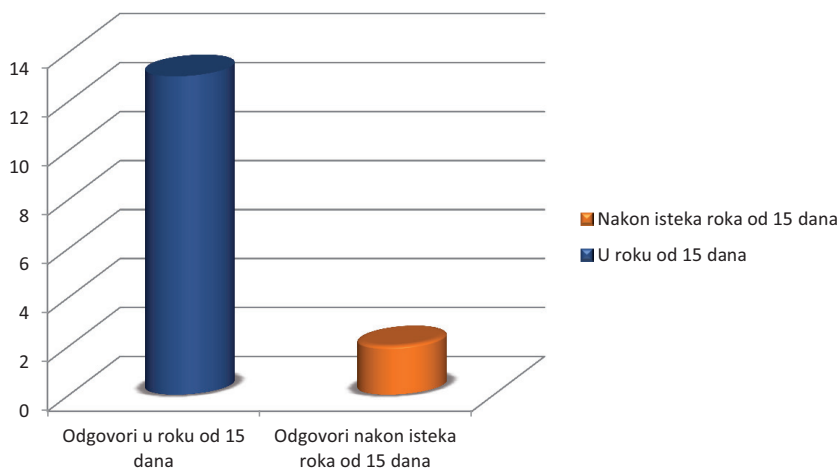
Interesantno je da sve ispitane **institucije revnosnije (iako ne na zadovoljavajućem nivou) odgovaraju na upite NVO i medija nego na upite građana**. Ova praksa može se različito tu-

mačiti, ali činjenica je da organizacije mogu da vrše jači pritisak i da je, uopšte uzev, manje zahvalno ne odgovarati organizacijama civilnog društva. S druge strane, nemajčinski odnos države prema građanima ogleda se i u primeni ZSPIJZ-a, kao što nam i sugerišu podaci iz komparativne tabele.

Rokovi

Većina odgovora stigla je u roku od 15 dana, koliko je zakonom i predviđeno (12 do 14 dana). Viši organi, poput Ministarstva odbrane, obavestili su da im je za odgovor potrebno dodatnih 40 dana, dok su neka od javnih preduzeća odgovorila nakon 15 dana bez obaveštenja o produženju roka za odgovor. Pristigli odgovori bili su uglavnom zadovoljavajućeg kvaliteta: viši organi (BIA, predsednik RS) i preduzeće „Elektrovojvodina“ dostavili su obaveštenje o tome gde tražene informacije možemo naći. Najčešće su bile javno dostupne i nalazile su se na internet-stranici institucije. Kada je reč o internet-stranama, uočili smo da problem predstavlja njihovo ažuriranje, pa je dostupnost informacija ograničena na određeni vremenski period, koji se nalazi u Informatoru, iako je zahtevom zatražen i period koji se odnosi na prethodne izveštaje, koji više nisu dostupni.

Grafika 14



Termini

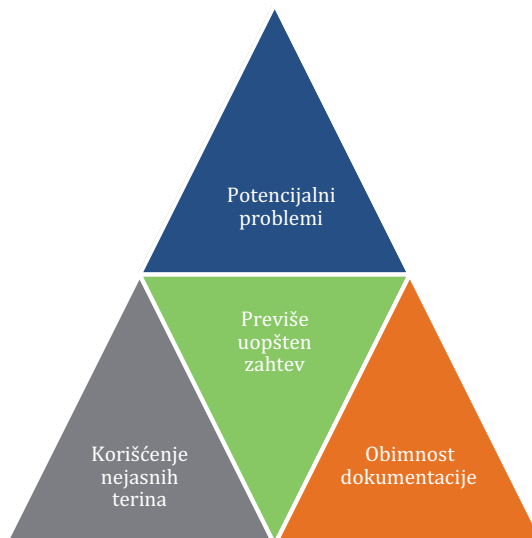
Viši organi bili su aktivniji prilikom davanja pojašnjenja i preciziranja zahteva. Narodna skupština, kao i Grad Novi Sad, zamerili su što je u pozivu upotrebljen kolokvijalni termin „reprezentacija“, jer pojašnjenje koje je u zahtevu navedeno, ima suprotno značenje od upotrebljenog termina. Upravo zato nisu bili u mogućnosti da dostave odgovor, sve dok ne budu dobili pojašnjenje zahteva.

Grafika 15

REPREZENTACIJA ≠ SLUŽBENA PUTOVANJA

Ovde primećujemo da umesto odbijanja zahteva zbog nedovoljne jasnosti, službeno lice poziva tražioca kako bi dobio pojašnjenje i postupio po zahtevu. Na ovom primeru vide se i potencijalni nedostaci zahteva. Ukoliko nije jasno definisano ono što se zahtevom traži, takav zahtev može biti odbijen. U odgovorima koje smo dobili od preduzeća „3. Oktobar“ i „Elektrovojvodina“ objašeno je da „reprezentacija“ i troškovi službenih putovanja nisu isto, te su odgovorili tako da su u obzir uzeli samo troškove reprezentacije. Dok su, na primer, u odgovoru koje je dalo preduzeće JKP „Parking servis“ Beograd razdvojeni troškovi reprezentacije i službenih putovanja, te su dostavljeni podaci o obe stavke. Problem su, takođe, predstavljala opširna ili nejasna pitanja. Gradovi kojima smo slali zahteve zahtevali su od nas da pojasnimo na koje organe vlasti u okviru Grada se zahtev odnosi, jer je njihov rad suštinski odvojen. Svi organi koji su tražili preciziranje činjenica u zahtevu odgovorili su u predviđenom roku. Neki od organa kao jednu od zamerki naveli su obimnost dokumentacije koju bi morali da skeniraju, te su se odlučivali za slanje odgovora poštom. Praksa demanuje ovo obrazloženje, jer je vreme koje je potrebno za skeniranje i kopiranje dokumenata praktično isto, a vreme pristizanja odgovora poštom nekad zahteva čak i nekoliko dana, dok slanje imejla traje svega nekoliko minuta. Ipak, većina odgovora stigla je putem imejla. Lica koja su zadužena da odgovore na zahteve pojedinih javnih preduzeća pokazala su nestručnost kada su odgovarala na to pitanja o zaradi funkcionera. Preduzeća „Elektrosrbija“ i „Elektrosrbija“ Kraljevo, pored ovih informacija dostavila su nam i informacije o kreditima (propustivši priliku da uklone ove podatke), koje ne samo da nisu tražene zahtevom već predstavljaju lične podatke, pa Zakon zabranjuje njihovu distribuciju.

Grafika 16

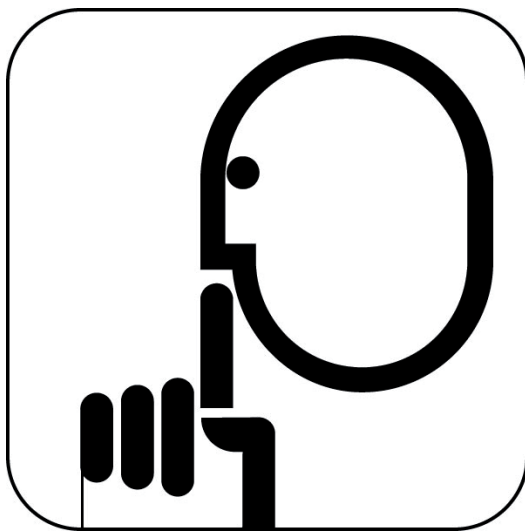


Kreiranje informacije

Kada je reč o tabelama sa pregledom isplata, BIA se pozvala na to da nisu dužni da kreiraju novi dokument sa traženom informacijom ukoliko traženi dokument ne postoji u trenutku dostavljanja zahteva. Samim tim, nismo dobili ovaj pregled, iako je stav Poverenika da tražiocu treba dostaviti sva dokumenta koja sadrže informaciju na koju se zahtev odnosi.

Na čak dve trećine zahteva odgovor nije stigao, što pokazuje da se institucije loše odnose prema tražiocima informacija od javnog značaja. Ovo predstavlja ćutanje uprave, što dalje vodi podnošenju žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja, te znatno produžava sam proces dobijanja informacija traženih zahtevom.

Ako uporedimo odnos koji su republički organi, organi lokalnih vlasti i javna preduzeća imali prema glavnom upitniku i test pitanjima koja su im pre toga upućena, primećujemo da su republički organi bili ažurniji. Narodna skupština, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija, Ministarstvo energetike i BIA odgovorili su i na upitnik i na test pitanja. Organi lokalnih vlasti i u ovom slučaju bili su ažurniji od javnih preduzeća, od kojih smo dobili odgovore u malom broju slučajeva.



Milica Šarić

STAVOVI GRAĐANA O DOSTUPNOSTI INFORMACIJA

Jednu od najzastupljenijih grupa tražilaca informacija predstavljaju građani. Ovim istraživanjem nastojali smo da utvrdimo njihove stavove o problemima koji postoje tokom primene prava na dostupnost informacijama u posedu organa vlasti.

Kao razlog zbog kog su se odlučili da pošalju zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, trećina građana tražilaca informacija navela je da je zahteve slala radi uvida u troškove i rad gradske vlasti, odnosno radi uvida u rad javnih preduzeća, dok je druga trećina koristila ovo svoje pravo jer nije na drugi način mogla da dođe do informacije.

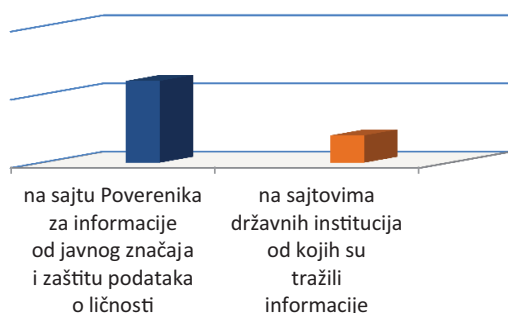
Jedna ispitanica se odlučila da pošalje zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kako bi sakupila informacije potrebne za pisanje svog master rada.

Grafika 17



Grafika 18

Kako da upute zahtev, ispitanici su tražili informacije



Velika većina ispitanih tražilaca je informacije o tome kako da upute zahtev dobila na internet-strani Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dok su se ostali informisali na internet-stranama drugih državnih institucija.

Jedna ispitanica je informaciju dobila od državnog službenika koji je radio na konkretnom predmetu, dok je drugi ispitanik informaciju o slanju zahteva, osim na internet-strani Poverenika, dobio i na matičnom fakultetu.

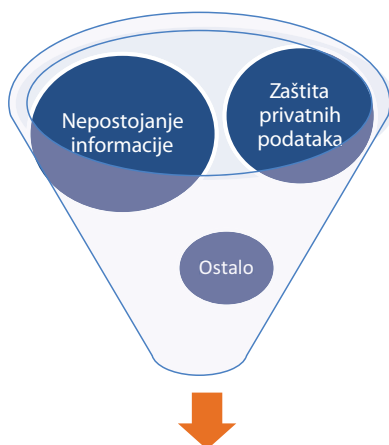
Broj poslatih zahteva za slobodan pristup informacijama varira. Dok „realan” prosek (mediana) iznosi 10 zahteva po osobi, najmanji broj zahteva među ispitanima je dva, dok je najveći broj poslatih zahteva 800.

Na pitanje da li su dobili odgovore na sva pitanja koja su tražili u zahtevima, dve trećine ispitanih reklo je da su im institucije uglavnom odgovarale samo na neka pitanja, dok je jedna trećina potpuno zadovoljna odgovorima, odnosno dobijenim informacijama.

„Nekad dobijem odgovor na sva pitanja, nekad me zovu telefonom i kažu ‘dodite, daćemo vam sve informacije’, ali neće da se cimaju da šalju, a nekad se uopšte i ne oglase”, rekao je jedan od građana.

Prema tvrdnjama građana tražilaca informacija, institucije kao **najčešći osnov odbijanja zahteva građana** navode nepostojanje informacija i zaštitu privatnih podataka. Oko 15% ispitanika nikada nije bilo odbijeno.

Grafika 19

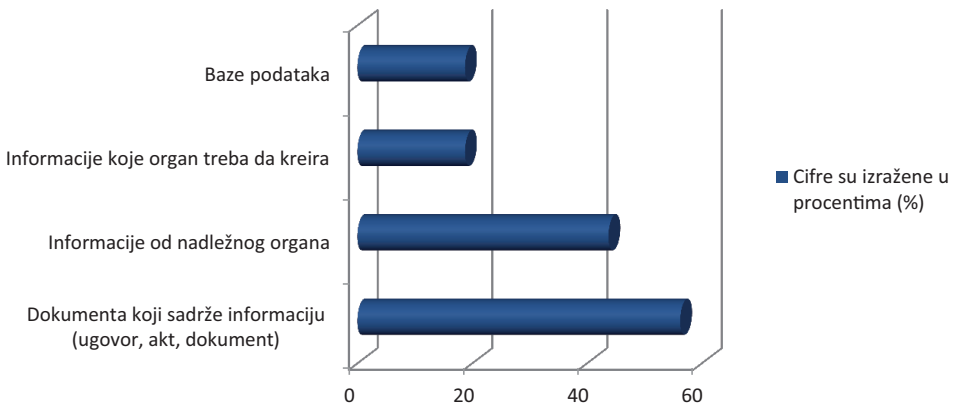


Ipak, svega šest odsto ispitanika se do sada žalilo Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti zbog odbijenog zahtevaza pristup informacijama od javnog značaja.

Mišljenje o Poverenikovom postupanju po žalbama je podeljeno. Jedan broj ispitanika rekao je da je nezadovoljan radom kancelarije Poverenika, ne objašnjavajući razlog svog nezadovoljstva, dok su drugi dobijali pozitivan odgovor od Poverenika i nisu ga kritikovali. Većina ispitanika koje su državne institucije odbijale, zbog čega su uputili jednu ili više žalbi, nije zadovoljna brzinom rešavanja žalbi, ali je razumela da je to zbog nedovoljnog kapaciteta kancelarije Poverenika.

Ispitanici čije su žalbe pozitivno rešene uglavnom su **zadovoljni postupanjem institucija nakon donošenja rešenja Poverenika.**

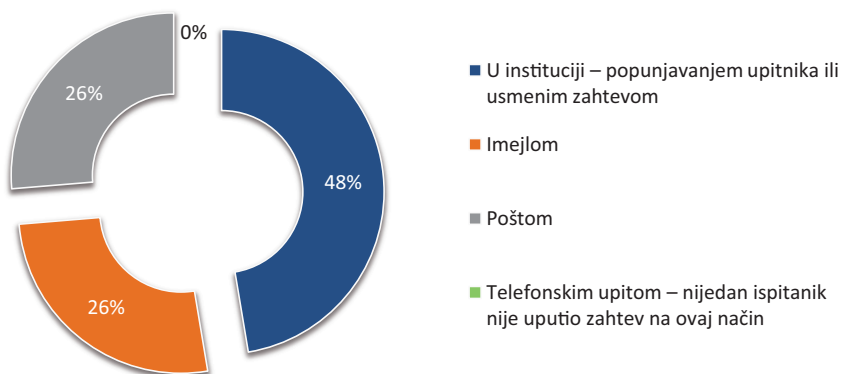
Grafika 20: Informacije koje su građani tražili



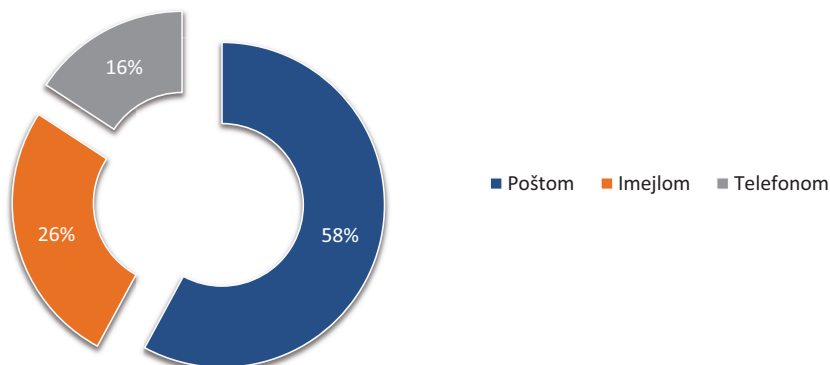
Ispitanici su se **najčešće** pozivali na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi došli do dokumenata koji „sadrže informacije“ (ugovore, akte, dokumenta), dok je **najmanje** ispitanika u zahtevima tražilo uvid u baze podataka.

Najveći broj ispitanika (56%) tražio je na prvom mestu dokumenta koja sadrže informacije – ugovore, akte, različita dokumenta. Informacije od nadležnog organa tražilo je 43% ispitanika, a informaciju koju organ treba da kreira, odnosno da sakupi podatke koji se vode u nekoliko evidencija, tražilo je 18% ispitanih. Uvid u baze podataka tražilo je oko 18% ispitanih.

Grafika 21: Način slanja zahteva



Grafika 22: Način na koji su institucije odgovarale na zahteve

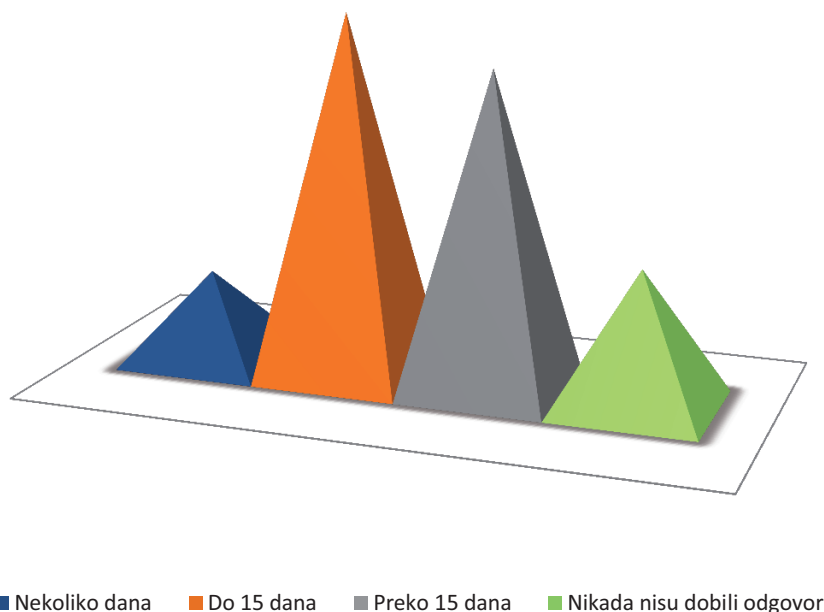


Prosečan rok u kom su građani dobijali odgovore bio je 15 dana, što znači da **informacije uglavnom** stižu u zakonski predviđenom roku za odgovaranje na zahteve.

Nekolicina ispitanih je dobila odgovor u roku od nekoliko dana, polovina ispitanika kaže je dobijala odgovore u roku od 15 dana ili je čekala više od 15 dana, dok manji broj ispitanika nikada nije dobio odgovor.

Obaveštenje da će produžiti rok do 40 dana zbog obima tražene informacije dobila su dva ispitanika, s tim da je jedanput to učinila na zahtev tražioca informacije, jer je već bilo isteklo 40 dana.

Grafika 23: Rok u kom su ispitanici dobijali odgovore

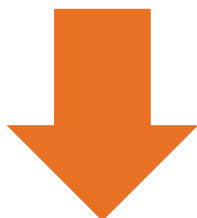


Grafika 24



Institucije koje su, prema mišljenju ispitanika, najbolje reagovalе na njihove zahteve :

- ministarstva
- Agencija za borbu protiv korupcije
- gradske uprave



Institucije koje su, prema mišljenju ispitanika, najlošije reagovalе na zahteve :

- opštine
- Direkcija za građevinsko zemljište
- Agencija za privatizaciju
- kancelarije za mlade
- viši sudovi

Na zahteve ispitanika najbolje su reagovalе sledeće institucije: različita ministarstva (4 slučaja), Agencija za borbu protiv korupcije (ACAS – 3 slučaja), gradska uprava (2 slučaja), a u nekim slučajevima i opštine, dok su po jedan „glas” dobile i Kancelarija Poverenika, BIA, te osnovni sudovi.

Na zahteve ispitanika najlošije su reagovalе opštine (2 slučaja). Ostale žalbe (po jedna) odnosile su se na sledeće institucije: Sekretarijat za saobraćaj Beograda, Direkcija za građevinsko zemljište, JKP „Beograd put”, Agencija za privatizaciju, Veterinarska ustanova „Veterina Beograd”, organi lokalne samouprave, Poreska uprava, RTS, kancelarije za mlade, Vlada, predsednik, viši sudovi.

Ispitanici su izneli mišljenje i o problemima prilikom sprovođenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Na prvom mestu nalazi se nestručnost zaposlenih koji pružaju informacije (između ostalog njihovo nepoznavanje zakona), kao i navodna bahatost davalaca informacija. Manjak svesti pojedinih činovnika da su u obavezi da odgovore na zahteve našao se, takođe, na listi problema.

Grafika 25



Slabe i neadekvatne kazne propisane Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i nesprovodive sankcije u slučaju nepoštovanja Zakona drugi su najveći problem na koji su se žalili građani tražioci informacija.

Manji broj ispitanika misli da nije dovoljno precizno definisano to šta znači „zaštita privatnih podataka“, odnosno to koji podaci treba da budu tajna. Zbog toga se tajnom proglašava nešto što ne bi smelo da bude tajna, smatraju ispitanici.

Među navedenim problemima našli su se i sadašnji Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kapacitet Kancelarije Poverenika, što utiče na sporo rešavanje žalbi, kao i neinformisanost građana koji imaju pravo na informacije. Prema rečima jednog ispitanika, institucije često daju nepotpune informacije „tako da osoba mora više puta da se obraća instituciji za jednu informaciju, i to onda traje mesecima“.

Grafika 26

Predložena rešenja problema do kojih dolazi tokom sprovođenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja :

- Treba da postoje strože kazne, među kojima su predložene i lične novčane (prema primanjima), kao i druge kazne (zabrana bavljenja politikom itd.) za funkcionere koji su nadležni za odgovor.

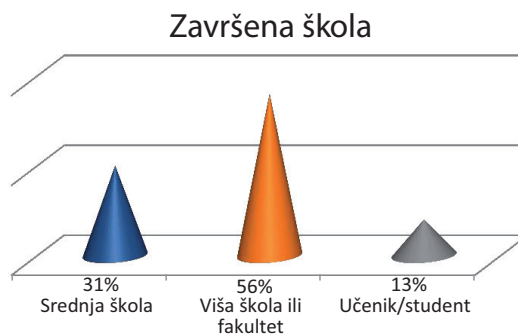
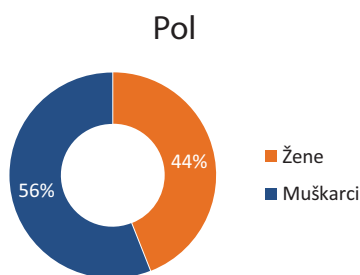
Na sajtu institucija treba da budu predstavljeni poslovnici, odnosno načini rada organa vlasti.

Na primer, tok rada inspektora, počev od prijema prijave, preko izlaska na teren, obaveštavanja podnosioca, pa sve do donošenja različitih mera i rešenja.

- Treba definisati samo podatke koji zaista predstavljaju „privatnost“, dok sve ostale informacije treba da budu dostupne svima.

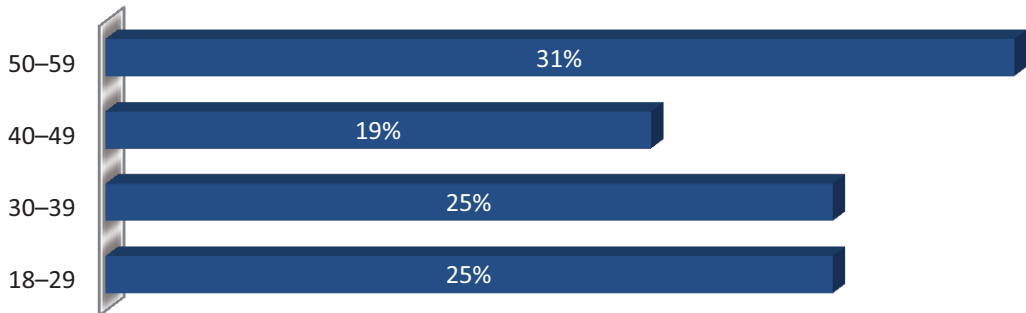
Potrebno je da u Kancelariji Poverenika bude više zaposlenih, da se žalbe brže rešavaju, kao i da postoji stalan pritisak Poverenika i medija na institucije.

Grafika 27: Osnovne sociodemografske odlike ispitanika



Grafika 28

■ Godine ispitanika



U uzorku ispitanika preovladavaju muškarci, a po obrazovnoj strukturi, dominiraju građani sa višim i visokim obrazovanjem. Nešto izraženija je grupa građana koji imaju 50 ili više godina (31%), manje ispitanika ima 40-49 godina (19%), dok punoletni građani mlađi od 40 godina čine polovinu ispitanih. Uslov za odgovaranje na upitnik bilo je iskustvo slanja zahteva za slobodan pristup informacijama (u privatne svrhe).

Time se objašnjava odudaranje sociodemografskih karakteristika ispitanika ovog istraživanja od karakteristika populacije Srbije sa poslednjeg popisa.



Milica Šarić

MEDIJI KAO TRAŽIOCI INFORMACIJA

Mediji se, prema izveštajima Poverenika, nalaze među češćim korisnicima prava na pristup informacijama od javnog značaja. Ipak, praksa varira i unutar medija, a zakonske odredbe često nisu u skladu sa kratkim rokovima koje imaju novinari, pa se dešava da ovaj instrument bude „zapošavljen” zbog usmene potrage za informacijama. Međutim, ovaj institut je nezamenljiv za istraživačko novinarstvo tokom traganja za dokumentima u posedu organa vlasti.

Kao najvažniji razlog slanja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja mediji su naveli dobijanje tačnih i objektivnih informacija, odnosno dobijanje zvaničnih podataka od državnih organa, javnih preduzeća i drugih.

„Često mi se dešava da mi, na primer, direktori usmeno daju jednu informaciju, a da, kada pošaljem FOIA zahtev, dobijem u pisanoj formi sasvim drugi odgovor. Direktori se posle „vade” da se nismo razumeli”, rekao je glavni i odgovorni urednik jednog renomiranog medija.

Grafika 29



Broj poslatih zahteva za slobodan pristup informacijama varira od medija do medija, ali je istraživanje pokazalo da veliki broj medija slabo koristi pravo koje im pruža Zakon o slobod-

nom pristupu informacijama od javnog značaja. U slučaju manjeg broja medija, ovaj način dobijanja informacija primenjuju samo pojedinci.

U medijima ne postoji statistika poslatih zahteva. **Umesto da šalju formalan zahtev i čekaju odgovor 15 dana, novinari se uglavnom odlučuju da usmeno traže informaciju.**

Mediji navode da je najčešći osnov odbijanja zahteva tajnost dokumenata, nepostojanje informacija, te navodno narušavanje prava građana na privatnost.

U jednom slučaju novinar je odbijen zbog „narušavanje prava na privatnost firme“, kako je institucija navela u odgovoru (termin koji zakon ne poznaje).

Ispitani novinari su se žalili na oko 10% odbijenih zahteva i uglavnom su bili zadovoljni ishodom, odnosno intervencijom Poverenikaza informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o личности.

Mediji najviše traže **informacije** od institucija, kao i **dokumenta koja sadrže informacije** (ugovore, akte, druga dokumenta). Kada šalju zahteve, na prvom mestu služe se imejlom, a odgovore dobijaju imejlom i poštom. Institucijama treba 15 ili više dana da odgovore na zahteve, pri čemu, prema oceni novinara, dostavljaju informacije osrednjeg kvaliteta.

Ocenjeno je da javna preduzeća najlošije odgovaraju na zahteve.

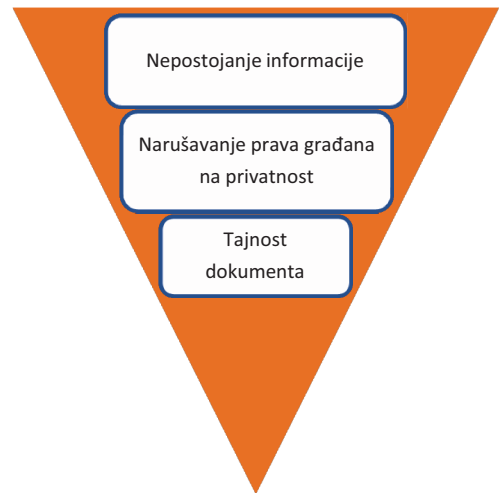
Među najvažnijim problemima u praksi slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja našli su se:

- nedovoljna edukacija državnih službenika koji rade sa podacima;
- bahatost čelnika javnih institucija;
- politička kontrola rada institucija, koja utiče na to da se davanje informacija od javnog značaja odobrava ili dozvoljava na više nivoa;
- strah od zloupotrebe informacija;
- nemogućnost prinudnog izvršenja rešenja Poverenika.

Rešenje za ove probleme ispitanici nalaze u:

- strožoj zakonskoj regulative i drastičnijim kaznama u slučajevima nepoštovanja zakona;
- edukaciji državnih službenika;
- davanju većih ovlašćenja Povereniku.

Grafika 30



Marko Milošević

ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA KAO TRAŽIOCI INFORMACIJA

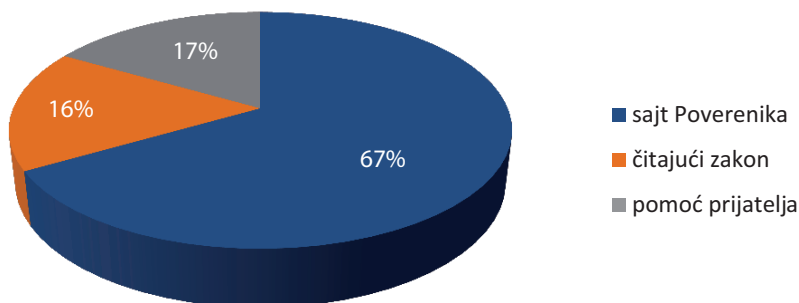
U pokušaju da osvetlimo praksu postupanja institucija sa zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, posebnu pažnju posvetili smo tome kako tu praksu vide organizacije civilnog društva (OCD). Organizacije civilnog društva spadaju u najčešće korisnike prava javnosti da zna. Sudeći po podacima iz različitih informatora, OCD su odmah iza građana po broju podnetih zahteva. Za potrebe našeg istraživanja poslato je 16 upitnika na adrese izabranih OCD-a, međutim samo šest organizacija je odgovorilo.

Među prvim pitanjima koja smo postavili bilo je i pitanje o prepoznavanju svrsishodnosti ZSPI-JZ-a. Odnosilo se na razloge zbog kojih su organizacije pribegle ovom načinu traženja informacija. Odgovore možemo izdvojiti u nekoliko grupa, među kojima je na prvom mestu nemoćnost da se informacijama ili dokumentima pristupi na drugi način. Među njima se posebno izdvaja potraga za informacijama o trošenju javnih sredstava. Poslednju grupu čini upoznavanje sa radom institucija i sa institucionalnom praksom (rad policije, sudova, zaštita ljudskih prava i zaštita podataka o ličnosti). Zajednički imenitelj, sudeći po vrsti traženih informacija, bila bi nedovoljna transparentnost rada organa vlasti.

O praktikovanju prava na slobodan pristup informacijama organizacije civilnog društva najčešće su se informisale koristeći sajt Poverenika, dok je jedna organizacija do informacija došla pogledavši zakon. Ovome svakako doprinosi izuzetno zalaganje i često prisustvo Poverenika u medijima, te je nesumnjivo lakše komunicirati sa institucijom koja je zadužena za nadzor sprovođenja zakona. S druge strane, organizacije koje se bave ljudskim pravima, poput jedne u našem uzorku, oslanjaju se na sam tekst zakona kao na vodič za ostvarivanje prava. Predstavnici jedne organizacije naveli su da im je izvor informacija o ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama bilo iskustvo poznanika koji su već koristili ovo pravo.



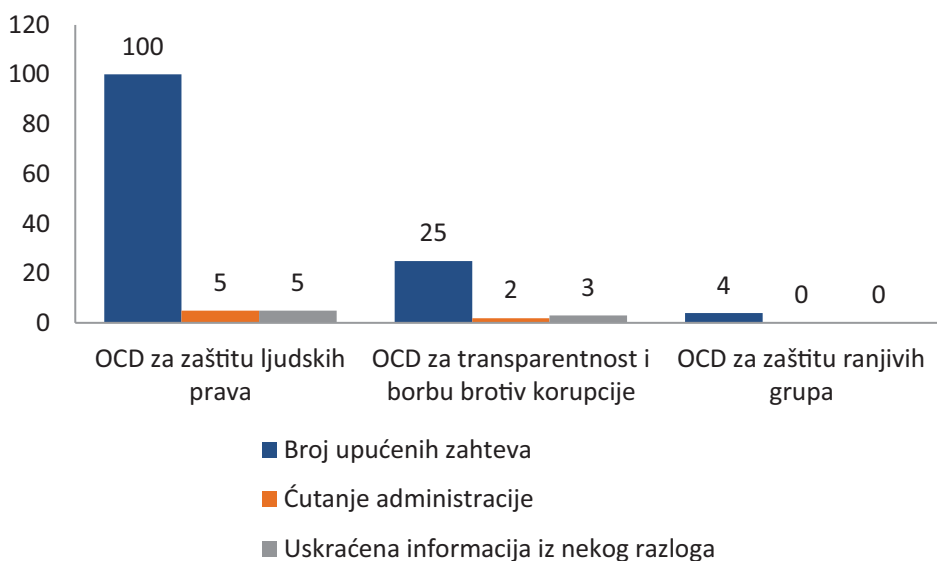
Grafika 31: Kako se informišete o pravu na slobodan pristup informacijama?



Broj upućenih zahteva OCD-a razlikuje se spram, moglo bi se reći, njihovog tematskog usmerenja. Tako su dve organizacije civilnog društva, koje se bave ugroženim grupama (izbeglice, žrtve trgovine ljudima), podnele institucijama svega nekoliko zahteva. Ovo je donekle i razumljivo, jer se ove organizacije fokusiraju na baratanje privatnim podacima. S druge strane, dve organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava i nadzorom javnih finansija podnele su u posmatranom periodu preko 100 zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja. One su pak tematski fokusirane na nadzor rada državnih organa, a deo podataka koje zahtevaju najčešće se ne nalaze u Informatorima

Interesovalo nas je i na koji su način organi javne vlasti odgovarali na pitanja ovih organizacija. Ako je suditi po kvantitetu – da li je na sva pitanja odgovoreno – možemo reći da je stanje prilično dobro. Većina OCD-a smatra da su najčešće dobijali sve odgovore, dok je jedna organizacija upotpunila odgovor tvrdnjom da na petinu zahteva odgovor nije bio potpun.

Grafika 32

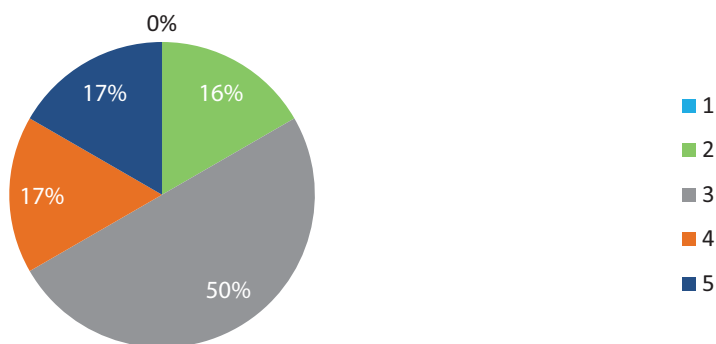


Iako je ćutanje administracije (uskraćivanje bilo kakvog odgovora) veoma zastupljeno i predstavlja primer kršenja prava na dostupnost informacija, u našem uzorku, u okviru tri tematske opredeljenosti OCD-a, retko je bio zastupljen ovaj vid kršenja prava. Približno je jednako zastupljeno i odbijanje davanja informacija pozivanjem na neki od zakonom priznatih razloga. Lista razloga je šarenolika, a preovladavaju opravdanja da je u pitanju zaštita privatnosti, tajnost podataka ili nepostojanje tražene informacije. Među lucidnije izgovore spadaju „narušavanje prava na privatnost firme“ i „nepostojanje ili nemogućnost dostavljanja informacije u elektronskom obliku“.

Kvalitet dobijenih informacija

Iz prethodnog se može zaključiti da državne ustanove, lokalna vlast ili javna preduzeća relativno često odgovaraju na zahteve OCD-a. Stoga je interesantna njihova ocena kvaliteta dobijenih informacija. Naime, većina organizacija smatra da je kvalitet dobijene informacije prosečan i preovlađuje ocena 3 (1 – najlošija ocena, 5 – najbolja ocena). **Iz ovoga sledi i zaključak da državni organi ispunjavaju formu time što šalju odgovor, ali ne i suštinu zahteva, a to je kvalitet tražene informacije.** Deo objašnjenja, ili razumevanja, može se naći i u samoj formi zahteva – državni organi se žale da dobijaju nerazgovetne i nedovoljno precizne upite, što svakako otežava dostavljanje tačno tražene informacije. S druge strane, i tokom ovog istraživanja ustanovljena je loša praksa institucija jer one samo delimično odgovaraju na zahteve, pogotovo kada je postavljeno više pitanja. U tim slučajevima državni organ jednostavno preskoči da odgovori na, prema njihovoj slobodnoj proceni, „škakljiva“ pitanja mada se u ukupnom zbiru statistički vodi kao da je pozitivno odgovoreno na zahtev, jer je odgovoreno na većinu pitanja.

Grafika 33: Ocena kvaliteta dobijene informacije

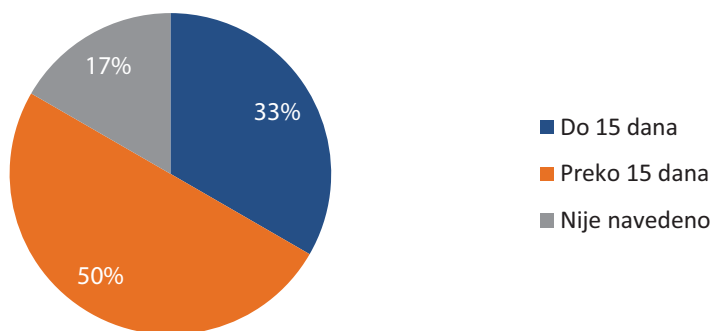


Rokovi

Naši ispitanici ocenjivali su i rok za dobijanje odgovora. Na ovom polju, takođe, postoji loša praksa jer se državni organi ne pridržavaju rokova. Dešava se da se državni organi pozivaju na pravo da koriste produžen rok za dostavljanje informacije od 40 dana tek nakon što istekne sedam dana od prijema zahteva, u kom su po zakonu dužni da obavesti tražioce o klauzuli

o 40 dana. Neretko se dešava da, po rečima ispitanika, dostavljanje informacije traje i preko zakonom predviđenog roka onda kada u upitniku postoji veći broj pitanja. Ovo je, uostalom, uočeno i tokom našeg istraživanja, gde je nekoliko ministarstava probilo rok, a najdrastičnija je bila jedna opština, koja je (posle dva podsećanja) dostavila odgovor tek posle tri meseca! Iskustvo ispitivanih OCD-a pokazuje da je skoro trećina odgovora dobijena u zakonskom roku. Na polovinu zahteva odgovoreno je po isteku roka od 15 dana.

Grafika 34: Najčešći rok dobijanja odgovora



Predstavници OCD-a najbolje su ocenili rad Državne revizorske institucije, Agencije za privredne registre, MUP-a (mada ponekad nisu dobili kompletnu informaciju), Parlamenta i Komesarijata za izbeglice. S druge strane, na „crnoj listi“ po neažurnosti nalaze se Grad Beograd, Ministarstvo finansija, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Železnice Srbije, te „pojedinačne gradske opštine i javna preduzeća“.

Kako do informacije?

Neki od naših sagovornika su kao „alat“ za dobijanje informacije naveli i telefonske pozive institucijama, čime su hteli da „poguraju“ dobijanje odgovora. Ova neformalna praksa katkad urodi plodom, olakša potragu za informacijom i otkloni nejasnoće, ali ne uvek. Ukoliko to ne pomogne, sledeći korak jeste slanje žalbe Povereniku. Na prethodnim stranama rekli smo da se institucije potrudu onda kad saznaju da je upućena žalba Povereniku i da tada dostavljaju informaciju. To se u službi Poverenika statistički vodi kao „odustajanje od žalbe“. Ipak, veoma je značajno to što postoji praksa slanja žalbi Povereniku, jer ona ukazuje na loš rad organa ukoliko su žalbe osnovane. Tako, iz odgovora na upitnik možemo videti da su se ispitivane organizacije žalile ovoj instituciji u proseku po nekoliko puta. Dve organizacije ne vode evidenciju o broju žalbi, već ceo taj proces doživljavaju kao saradnju sa službom Poverenika. Iskustvo je različito. Neke od žalbi su još uvek u postupku, a na one žalbe povodom kojih je Poverenik reagovao institucije su dostavile informacije tek nakon što im je naplaćena novčana kazna.

Najveći problemi

Najveći problem u ostvarivanju ovog prava predstavljaju osionost, bahatost funkcionera i direktora, nepostojanje informacija u elektronskoj formi, odbijanje institucije da odgovore na zahteve, nedostatak volje, te naplata prevelikih taksi (RTS). U jednom odgovoru kao problem je uočen i manjak ovlašćenja Poverenika. **Većina kritika je, dakle, usmerena na veštine i ophođenje osoblja u institucijama.** S druge strane, kada smo ih upitali kakva su moguća rešenja ovih problema, predstavnici OCD-a pokazali su da imaju drugačija viđenja: najveći broj se zalaže da Poverenik treba da dobije veća ovlašćenja, da postoje strože kazne i stroža zakonska regulativa. Samo jedna organizacija ukazuje na to da je potrebno više edukovati zaposlene. Jedna organizacija dala je vrlo apstraktan odgovor: „Potrebne su dobro organizovane baze podataka, lake za pretragu. I, naravno, potrebno je dovesti institucije do tog nivoa otvorenosti da se potpuno smanji potreba da se informacija traži zahtevom za slobodan pristup informacijama.“

Organizacije civilnog društva se, po pravilu, dosta oslanjaju na rad Poverenika, jer tako stižu znanja o primeni prava. Njemu se žale kada je pravo prekršeno i zalažu se za jača ovlašćenja Poverenika. S druge strane, institucije mnogo redovnije odgovaraju ovim organizacijama nego građanima, ali su rokovi za te odgovore često probijeni, dok je kvalitet tih odgovora sporan. Organizacije civilnog društva smatraju da bi rešenje bilo uvesti oštrije sankcije i dati veća ovlašćenja Povereniku, što je ključno za poboljšanje situacije.



