

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
– Izveštaj o monitoringu –

Izdavač

Fond za otvoreno društvo
Zmaj Jovina 34, Beograd
Tel: 30 25 800; Faks: 32 83 602
Email: office@fosserbia.org
www.fosserbia.org

Za izdavača

Jadranka Jelinčić, izvršni direktor

Tiraž

500 primeraka

ISBN 86-82303-24-8

Priprema i štampa

Dosije, Beograd

Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

– Izveštaj o monitoringu –

SADRŽAJ

I	PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA – PRAVO GRAĐANA I OBAVEZA ORGANA VLASTI	9
	– Pravo na pristup informacijama kao ljudsko pravo	9
	– Uloga civilnog društva i građana	10
	– Nezavisno telo – Poverenik za informacije.....	12
	– Zaštita podataka o ličnosti i regulisanje tajne	13
II	ISKUSTVA U PRIMENI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA.....	14
	1. Normativno okruženje	14
	2. Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava – tražioca informacija	15
	3. Neznanje i opstrukcija od strane organa javne vlasti kao objekta prava	17
III	ZAKONODAVNA INICIJATIVA ZA IZMENU I DOPUNU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I NUŽNOST HARMONIZACIJE PROPISA U OVOJ OBLASTI	20
	1. Amandmani na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	20
	2. Principi i standardi za zakonsko uređenje zaštite podataka o ličnosti.....	22
	3. Principi i standardi za zakonsko uređivanje postupanja sa tajnim podacima	29
IV	ZAVRŠNI IZVEŠTAJI NVO.....	37
	A. Udruženje građana „Sretenje“ – Požega	37
	B. Toplički centar za demokratiju i ljudska prava – Prokuplje.....	45
	C. Građanski savet opštine Kraljevo.....	51
	D. Resurs centar – Negotin	61
	E. Forum iuris – Novi Sad	69
	F. Centar za civilnu edukaciju – Vršac.....	75

I. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA – PRAVO GRAĐANA I OBAVEZA ORGANA VLASTI

Pravo na pristup informacijama kao ljudsko pravo

Istorija slobodnog pristupa informacijama u posedu javnih vlasti može se posmatrati kao istorija demokratizacije države i njene transformacije iz instrumenta vladanja podanicima u instituciju u službi građana. Do pre dvadeset godina, jedva deset zemalja imalo je zakon kojim je garantovano pravo građanima na pristup informacijama u posedu organa vlasti. Od tada je 56 zemalja usvojilo odgovarajući zakon, tako da je oktobra 2005. g. ukupno 66 zemalja garantovalo građanima zakonsko pravo pristupa informacijama u posedu organa vlasti.¹ Profesor Ackerman s pravom govori o „eksploziji“ zakona o slobodi informisanja i pravu na pristup informacijama, jer je 40 od pomenutih 66 zakona usvojeno počev od 1999. godine. Nije slučajno što ovaj talas zakonodavstva kojim se priznaje i reguliše pravo građana na slobodan pristup informacijama u posedu javnih vlasti koincidira sa vremenom kada učešće građana u donošenju odluka i njihovo pravo da kontrolišu javne vlasti postaje demokratski standard, a transparentnost i odgovornost merilo demokratskog upravljanja.

Srbija se kao zemlja zakasnele i nelinearne tranzicije u taj „eksplozivni“ talas uključila među poslednjim u Evropi i regionu; malo nevoljno, kad je reč o vlastima, ali vrlo rezolutno, kada je reč o civilnom društvu. Ustezanje vlasti se ogledala u njihovom višegodišnjem oklevanju da započetu proceduru usvajanja zakona efikasno okončaju. Zakon je u više navrata stavljan u proceduru za usvajanje, da bi potom iznenada i bez, naizgled, posebnih razloga bio povučen, a na njega zaboravljeno. Civilno društvo i mediji su u tim okolnostima pokazali zavidnu istrajnost da zakon konačno bude donet. Iz pera eksperata civilnog društva potekla su 2002. g. dva modela zakonskog uređivanja pristupa informacijama u posedu organa vlasti. Jedan od njih, uz određene izmene, postao je oficijelni predlog, a potom i zakon koji je usvojila Narodna skupština Srbije, novembra 2004. godine.

Time se Srbija svrstala među ona savremena demokratska društva koja počivaju na ideji da građani imaju opravdani interes da znaju sve, ili gotovo sve, o državnim poslovima, jer su oni nosioci suvereniteta, a svojim porezima stvaraju budžet iz kojeg se finansira rad javnih službi i činovnika u njima. Priznavanje i poštovanje ovog prava je posebno važno u tzv. zemljama nove demokratije, u koje spada i Srbija, u kojima ne postoji ni duga tradicija parlamentarizma, ni vladavine prava, i u kojima pojam dobrog upravljanja tek treba da postane deo standardnih demokratskih procedura. Po pravilu, sve te zemlje imaju problem sa odgovornošću izabраниh elita.

Povelja o ljudskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice Srbija i Crna Gora uvrstila je pravo na slobodan pristup informacijama u krug osnovnih ljudskih prava. Sa prestankom postojanja državne zajednice instrumenti kojima se ovo pravo garantuje su oslabljeni. Srbija kao država naslednica državne zajednice mora zauzeti aktivan stav prema ovoj činjenici. Budući ustav Srbije mora uvrstiti pravo na pristup informacijama u korpus ljudskih prava garantovanih najvišim pravnim aktom zemlje. Srbija bi tako sledila praksu modernih ustava donetih u poslednje dve decenije širom sveta, a posebno u zemljama tranzicije. Njeni građani bi bili uvereni da nosioci državne vlasti participaciju građana u javnim poslovima smatraju delom standardnih demokratskih praksi i procedura, a da su javnost i odgovornost u radu nosilaca javnih ovlašćenja principi koji se ni na koji način ne dovode u pitanje.

Ako bi trebalo najkraće, ali sveobuhvatno, objasniti zašto je ovaj Zakon tako poseban u odnosu na druge, onda najpre treba reći da je pravo na pristup informacijama osnov za kvalitetno i

1 John M. Ackerman, Irma E. Sandoval-Ballesteros, „Administrative Law Review“, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, Volume 58, Number 1, Winter 2006, str. 86.

efikasno ostvarivanje drugih ljudskih prava i sloboda: slobode mišljenja, prava na informisanje, biračkog prava – da pomenemo samo neka. Pravo na slobodan pristup informacijama je moćno sredstvo u rukama svakog građanina za kontrolu rada državnih organa između dva izborna ciklusa. Ono omogućava da građani budu bolje informisani, a državne službenike obavezuje na odgovornost, što umanjuje rizik od zloupotrebe moći i obezbeđuje poštovanje ljudskih prava i sloboda. Time se efikasno smanjuje prostor za korupciju, počev od lokalnog nivoa vlasti, do najviših instanci. Pri tome, treba naglasiti, građani nisu i ne treba da budu u obavezi da dokazuju svoj pravni interes da informaciju koju traže i dobiju i saznaju ono što ih u vezi rada nosilaca javnih ovlašćenja interesuje. Za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama dovoljno je da informacija koju traže bude u posedu javnih organa i da se radi o informaciji za koju javnost, odnosno građanin ima opravdani interes da zna.

Odmah po donošenju Zakona Fond za otvoreno društvo je pozvao 14 NVO² da osnuju koaliciju koja će promovisati primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, učiniti građanima Zakon razumljivim, i pomoći da ojačaju kapaciteti nosilaca javnih ovlašćenja za postupanje po ovom Zakonu. Koalicija je prepoznata u domaćoj javnosti (i stručnoj i onoj najširoj) i donatorskoj zajednici kao uspešan primer okupljanja radi realizacije zajedničkih ciljeva organizacija civilnog društva i interesa građana.

Posle jedne i po godine rada nesumnjivo je da su najznačajniji dometi primene Zakona sledeći: širok krug građana je obavešten o značaju i dometima Zakona i počeo je da koristi mogućnosti koje mu on pruža (u prvoj godini primene na hiljade zahteva je upućeno državnim organima); Poverenik za javne informacije je uspeo da se etablira kao nezavisan organ; državni organi (centralni i na lokalnom nivou) su bili prinuđeni da bez odlaganja počnu sa primenom Zakona i da u saglasnosti sa njim utvrde svoje unutrašnje procedure davanja informacija na zahtev građana; počela je da se razvija sudska praksa u vezi sa poštovanjem prava na slobodan pristup informacijama; kroz praksu su lako otkriveni nedostaci i limiti Zakona i na osnovu stečenih iskustava formulisani su amandmani za njegovu izmenu; praksa primene ovog zakona dala je argumente za zahtev da se što pre reguliše pitanje klasifikacije informacija (tajni) i osnaže instrumenti za zaštitu ličnih podataka građana; veliki broj NVO van Koalicije je počelo da se bavi pitanjem slobodnog pristupa informacijama, a deo članica Koalicije nastavlja aktivnosti vezane za implementaciju Zakona; slobodan pristup informacijama postao je deo kurikulumu građanskog obrazovanja u srednjim školama. Istovremeno su uobličeni principi i standardi na kojima treba da se zasniva novi zakon o zaštiti ličnih podataka i budući zakon o klasifikaciji informacija (tajni).

Iskustva iz dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama govore u prilog promene Zakona. Koalicija za slobodu pristupa informacijama formulisala je 7 amandmana za čije usvajanje će se intenzivno zalagati zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva. Amandmanima je između ostalog predviđeno:

- Isključenje odgovornosti zaposlenog u organu vlasti koji suprotno radnopravnoj obavezi čuvanja tajne, stavi na uvid javnosti dokument kojim se otkrivaju nedopuštene i protivzakonite radnje, štiteći time društveni interes (zaštita „duvača u pištaljke“);
- Obezbeđivanje prava na žalbu Povereniku i protiv rešenja Predsednika Republike, Narodne skupštine, Vlade, Vrhovnog suda, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca;
- Pojačavanje prekršajne odgovornosti u slučaju kršenja Zakona;
- Obezbeđivanje efikasnog sistema nadzora nad primenom Zakona.

Uloga civilnog društva i građana

Organizacije civilnog društva okupljene u Koaliciju za slobodu pristupa informacijama i druge NVO, pre svega Inicijativa mladih za ljudska prava i CeSID, uvele su Zakon u praksu na velika vrata. Kroz kampanje u javnosti, građanima je objašnjavana svrha i razlozi donošenja Zakona, te-

2 Koaliciju čine: Beogradski centar za ljudska prava, Beograd; Centar za mir i razvoj demokratije (CAA), Beograd; Centar za civilnu edukaciju, Vršac; Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd; Civilno udruženje Mađara u Srbiji – „Argus“; Fond za otvoreno društvo, Beograd; Forum Iuris, Novi Sad; Građanske inicijative, Beograd; Građanski savet opštine Kraljevo; Komitet pravnika za ljudska prava (Yucum), Beograd; Resurs centar, Negotin; Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, Prokuplje; Transparentnost Srbija, Beograd; Udruženje građana „Sretenje“, Požega.

stirana su njegova primenljivost u praksi i spremnost nosilaca javnih ovlašćenja da ga primenjuju. Posle ovog prvog perioda napora Zakon je počeo da se primenjuje, sa manjim ili većim otporima, nerazumevanjima, opstrukcijama, ali ipak, znatno iznad očekivanja uvek kritički orijentisanih predstavnika civilnog društva.

Civilno društvo u Srbiji, pre svega Koalicija za slobodu pristupa informacijama, još jednom je u kratkom periodu popunilo prazninu koja je nastala nakon donošenja Zakona i pre izbora Poverenika za slobodan pristup informacijama. Naime, u periodu dok nije izabran, a potom dok se prvi izabrani Poverenik suočavao sa odsustvom podrške vlasti u uspostavljanju institucije i vršenju svojih zakonskih ovlašćenja (neobezbeđen prostor za rad; dugo čekanje da Narodna skupština odobri akta o organizaciji; kašnjenje sa odobravanjem budžeta za rad institucije; nemogućnost postupanja po žalbama; suočavanje sa drugim tehničkim i administrativnim poteškoćama koje su obeležile prvih 6 meseci nakon imenovanja prvog Poverenika), Fond za otvoreno društvo je izdao Vodič kroz Zakon, kojeg su pripremili eksperti Koalicije za slobodu pristupa informacijama. Zanimljivo je da je Poverenik, uz saglasnost prvog izdavača, Fonda za otvoreno društvo, kasnije preuzeo tekst Vodiča kao zvanični priručnik. Do sada je Vodič objavljen već u 60.000 primeraka na srpskom jeziku, uključujući 30.000 primeraka u dnevnom listu „Danas“, povodom 28. septembra Svetskog dana „prava da se zna“. Fond za otvoreno društvo je podržao prevođenje Vodiča kroz Zakon, a time i samog Zakona na jezike manjina koji su u službenoj upotrebi u Srbiji, a zatim je Poverenik izdao publikacije na: mađarskom, albanskom, slovačkom, rumunskom i bugarskom jeziku. Vodič kroz Zakon je postao i priručna literatura za nastavu iz predmeta građansko obrazovanje u srednjim školama u Srbiji.

Građani se postepeno navikavaju na svoje novo pravo i polako počinju da ga koriste. Broj zahteva za dobijanje informacija koje su koristeći Zakon uputili građani je vrlo mali. Međutim, isto se ne može reći i za efekat koji je ostvaren. Jedan građanin je zahvaljujući upornosti da ostvari svoje pravo da zna razotkrio jednu od najvećih pljački koja se desila u poslednjih šest godina – pljačku fondova javnog preduzeća „Putevi Srbije“ koja se procenjuje na desetine miliona evra. Korišćenjem ovog prava otkrivena je i afera vezana za javne nabavke u ŽTP-u Srbije. Nažalost, zbog ne postojanja instituta „duvača u pištaljke“ građanin, koji je istovremeno bio zaposlen u ŽTP-u, ostao je bez posla „zbog odavanja poslovne tajne“.

Novinari i javna glasila u demokratskom društvu, kao deo civilnog društva, imaju posebnu ulogu kontrolora rada državnih organa. Pravila o dostupnosti javnih informacija obezbeđuju im uslove za efikasno prikupljanje podataka o radu državnih organa i otvaraju neslućene mogućnosti za zamah istraživačkog novinarstva. Mogućnosti koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Srbiji su u priličnoj meri „osvojile“ pojedine novinare, koji shvatajući njegov potencijal grade uspešnu karijeru istraživačkih novinara, čime javnosti u Srbiji mogu ponuditi tačne i, ne retko, pravovremene, informacije, vraćajući tako poverenje u profesiju i štiteći javni interes kad je reč o slobodnom pristupu informacijama.

Međutim, pokušaj korišćenja prava na slobodan pristup informacijama nije uvek tekao glatko. Pokušaji pojedinih novinara, NVO ili građana da dobiju informaciju na osnovu Zakona često je nailazio na zid ćutanja na strani nosilaca javnih ovlašćenja, pa čak i na izlive netrpeljivosti visokih funkcionera u sadašnjoj Vladi Srbije ili odbijanje da postupe po sudskim odlukama. Skoro je opštepoznat odgovor jednog aktuelnog visokog državnog činovnika novinaru koji se pozvao na Zakon: „Ma kakav, bre, Zakon“, kao i odbijanje BIA da postupi po odluci Vrhovnog suda i saopšti informaciju koja mu je tražena. Ovo su primeri bahatog kršenja ne samo Zakona o slobodnom pristupu informacijama, već i namernog ignorisanja samog principa vladavine prava. Pojedincima, pa i nosiocima javnih ovlašćenja sadržaj ovog Zakona ne mora nužno da se dopada, ili mogu da smatraju da pojedine njegove odredbe nisu dobre, te da ih zbog toga treba menjati. U takvim slučajevima svako je vlastan, a naročito državni organi, da pokrene inicijativu za njegovu izmenu. Međutim, zakon, dok je na snazi, mora se primenjivati, a državni činovnici – bez obzira na to koliko visoke funkcije zauzimaju – nisu ovlašćeni da biraju norme koje će primenjivati, a koje će staviti van snage. Takvo ponašanje, s jedne strane, predstavlja zloupotrebu službenih ovlašćenja, koja ima svoju sankciju. Sa druge strane, to predstavlja uzurpaciju vlasti, i to i parlamentarne i sudske, od strane izvršne vlasti i kompromitovanje ovlašćenja jednog nezavisnog tela, što takođe nije prvi slučaj u političkoj praksi Srbije.

Lokalna tela i organi na lokalnom nivou se često suočavaju sa nedostatkom kapaciteta da primene Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Eksperti Koalicije za slobodu pristupa informacijama su tokom godinu i po dana primene Zakona u saradnji sa Poverenikom, OEBS-om i Fondom za otvoreno društvo učestvovali u kontinuiranoj edukaciji javnih službenika, i posebno ovlašćenih lica za davanje informacija u lokalnim organima vlasti, kako bi im pružili dodatna znanja za razumevanje Zakona i osposobili ih za njegovu doslednu primenu.

Ćutanje nosilaca javnih ovlašćenja kao odgovor na upite građana još uvek je često rezultat neznanja o tome da se Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja odnosi i na informacije kojima oni raspolažu, kao i nepercipiranje sopstvene institucije kao organizacije koja vrši javna ovlašćenja. Rukovodstvo jednog fakulteta Univerziteta u Beogradu bilo je potpuno iznenađeno kada su primili pitanje udruženja građana da li se naučni eksperimenti u toj instituciji obavljaju na životinjama, kao i činjenicom da je udruženje odgovor zahtevalo na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U popravljajući ovakvog stanja civilno društvo ima svoju ulogu.

Civilno društvo je i na globalnom planu jaka pokretačka snaga mnogih procesa. Kroz postojeću mrežu FOAadvocates, koja za sada okuplja 57 NVO, pojedinačno i kao koalicije, razmenjuju se iskustva u primeni nacionalnih zakona i pomaže onima koji su u fazi izgradnje pravnog sistema u oblasti dostupnosti informacija. Pored toga, zajedničkom posvećenošću ovoj temi, članice civilnog društva doprinose ubrzanju procesa, započetog pre godinu dana, da se donese posebna Konvencija SE o dostupnosti informacija, bazirana na Preporuci SE (2) 2002 o dostupnosti zvaničnih dokumenata. Time bi konačno i na globalnom planu, bar kada je reč o Evropi, pristup informacijama postao priznato ljudsko pravo i time obavezivao zemlje članice koje toj Konvenciji pristupe (Vidi: Deklaraciju o pravu na pristup informacijama, na strani 35).

Nezavisno telo – Poverenik za informacije

Donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacija u sistem organizacije vlasti u Srbiji uveden je novi organ – Poverenik za informacije od javnog značaja, kao nezavisno telo.

Poverenik je u svom dosadašnjem radu pokazao visoki stepen nezavisnosti u postupanju, kako prema zakonodavnoj, tako i prema izvršnoj i sudskoj vlasti. Od samog početka se nije ustručavao da koristi pripadajuća zakonska prava u punom kapacitetu kako bi obezbedio ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Doslednom primenom svojih ovlašćenja skrenuo je pažnju javnosti na instituciju Poverenika i insistirao je na nezavisnosti, samostalnosti i nepristrasnosti u postupanju, što treba da bude glavna odlika rada svih nezavisnih tela, kao narastajuće četvrte vlasti.

Poverenik je do sada vrlo jasno ukazivao na probleme postupanja organa javne vlasti, insistirao na sprovođenju zakonskih procedura i kritici onih organa javne vlasti koji nisu postupali u skladu sa Zakonom. Na taj način je sadašnji Poverenik uspeo da instituciju etablira kao nezavisnu, da aktuelizuje pitanje prava na pristup informacijama od javnog značaja za budućnost rada i položaj drugih nezavisnih tela. O tome govore, svakako, i dva rešenja Vrhovnog suda Srbije kojim se, kao nedopuštene, odbacuju tužbe protiv rešenja Poverenika, upućene od strane Okružnog suda u Zrenjaninu i Bezbednosno informativne agencije.

Mnogi inostrani eksperti su saglasni da je, bez obzira na to o kojoj zemlji je reč, postojanje nezavisnog tela – poverenika – kome se upućuju žalbe nakon odbijanja organa vlasti da građani daju konkretnu informaciju, idealno rešenje za punu implementaciju zakona o slobodnom pristupu informacijama i da, sledstveno tome, ovaj novi organ ima ključnu ulogu u ostvarivanju prava na pristup informacijama u posedu organa vlasti. Ukoliko takvog tela nema, sve žalbe se usmeravaju prema sudu, što je spor proces, koji uz to, i mnogo više košta. Možemo biti zadovoljni što Srbija spada među 13 zemalja u svetu koje imaju potpuno nezavisno telo u ovoj oblasti. Uz razne vrste ombudsmana i komisija, taj broj seže i do 35, mada njihov domet nije jednake snage, jer po pravilu nemaju mogućnost izvršenja svojih odluka.

Poverenik je u svom radu bio otvoren i za saradnju s nevladinim organizacijama. Međutim, da bi institucija Poverenika i dalje jačala, civilno društvo, uključujući medije, moraće sa dužnom pažnjom da prati i ocenjuje i rad ove nezavisne institucije, kao što budno prati rad organa vlasti u postupanju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

Zaštita podataka o ličnosti i regulisanje tajne

Saglasno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama, pravilo dostupnosti svih informacija samo izuzetno podleže nekim ograničenjima. Ona se mogu podeliti u dve grupe: jednu – koja se odnosi na zaštitu privatnosti ličnosti, koja može biti ugrožena davanjem informacija po zahtevu; i drugu – koja se odnosi na informaciju koja se može kvalifikovati kao tajna, čije otkrivanje iz taksonomski nabrojanih razloga, može ugroziti neku od bitnih vrednosti društva.

Srbija uopšte nema zakon o tajni koji bi trebalo da utvrđuje razloge i vrstu informacija koje u određenom vremenskom periodu ne treba da budu stavljene na uvid javnosti. S druge strane, postojeći Zakon o zaštiti podataka o ličnosti nije dovoljno precizan. Ta činjenica omogućava da se pravo na slobodan pristup informacijama u posedu javnih vlasti može ograničiti, a u praksi primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama se to neretko i dešavalo, pozivanjem na princip zaštite privatnosti nekog lica, odnosno na potrebu da se neka informacija tretira kao tajna čije otkrivanje može naneti štetne posledice po politiku države, pa i samu državu.

Donošenje zakona o klasifikaciji podataka (tajni) i novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kao i usvajanje amandmana na Zakon o slobodnom pristupu informacijama je uslov da se obezbedi ravnoteža između prava građana na slobodan pristup informacijama, potrebe da se štiti pravo građana na privatnost i potrebe da se spreči nanošenje štetnih posledica po politiku države i po samu državu koja bi mogla da nastane davanjem informacije na uvid javnosti.

Uspostavljanje ravnoteže između prava građanina „da zna“, odnosno da ima pristup informacijama i prava na privatnost danas se u praksi rešava preko primene standarda „pretežnog interesa“ na koji se poziva Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Poseban posao i odgovornost u izgradnji ovih standarda leži na Povereniku za informacije. Međutim, pravo građana na privatnost, koje je jedno od osnovnih ljudskih prava, mora se zaštititi sigurnijim i preciznijim instrumentom nego što je pravni standard, koji opet, kada se preširoko tumači, može da ograniči pravo građana na slobodan pristup informacijama. Međutim, neophodno je da se ovo pitanje uredi potpuno u skladu sa evropskim standardima, pre svega Direktivom EU46/95, što bi, između ostalog, značilo: da se zaštititi pravo pojedinca da samostalno odlučuje o obradi svih informacija o sebi, bez obzira da li ove informacije predstavljaju tajnu, da se odrede uslovi pod kojima se lični podaci o pojedincu mogu obrađivati bez njegove saglasnosti, kao i da pojedincu obezbedi efikasnu zaštitu u slučaju povrede prava.

Sa druge strane, potreba da se zaštititi država i obezbedi efikasnost nekih njenih politika, npr. politika bezbednosti, zahteva da određene informacije u određenom vremenskom periodu budu obeležene kao tajna. Pri tom, pravo građanina „da zna“ zahteva precizne i unapred poznate kriterijume po kojima se određeni podaci mogu proglasiti za tajnu. Zbog toga, Zakon o slobodnom pristupu informacijama neminovno zahteva jasnu „prateću“ legislativu i nedvosmislene standarde kojima će se utvrditi koja dokumenta i podaci mogu i treba da budu obeleženi kao tajna i time nedostupni za širu javnost u određenom vremenskom periodu. Regulisanje ovog pitanja značiće traženje i uspostavljanje novog balansa između dva koncepta koji se nalaze u neprekidnom razvoju i redefinisavanju, između koncepta ljudskih prava i koncepta javnog poretka, kao i raskidanje sa dugo negovanom „kulturom tajnosti“ u radu države, svojstvenom autoritarnim metodama vladanja.

Detaljnija elaboracija standarda i principa na kojima treba da se uredi zaštita podataka o ličnosti i postupanje sa tajnama nalazi se u poglavlju III, tačke 2. i 3. ovog Izveštaja. Zajedno sa Predlogom amandmana na Zakon o slobodnom pristupu informacijama, sadržanim u tački 1. istog dela, oni čine trijadu međuzavisnih principa. Sve tri oblasti tek na ovaj način uređene, biće novi doprinos zakonodavnoj teoriji i praksi Srbije, u kojoj će vladavina prava i dobro upravljanje postati rukovodeći princip organizovanja države.

dr Jadranka Jelinčić,
izvršni direktor Fonda
Tamara Lukšić-Orlandić
koordinatorka Koalicije NVO

II. ISKUSTVA U PRIMENI ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

U okviru projekta „Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ Fonda za otvoreno društvo, koje je obuhvatilo više od 30 opština u Srbiji kao i veći broj republičkih organa, a koje su sprovele UG Sretenje iz Požege, Resurs Centar Negotin iz Negotina, Centar za civilnu edukaciju iz Vršca, Građanski savet opštine Kraljevo iz Kraljeva, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava iz Prokuplja i Forum Iuris iz Novog Sada, uočeni su i brojni problemi u vezi sa implementacijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ono što je dobro, je činjenica da ovim problemima najmanje doprinosi sam zakonski tekst. Činjenica je da određeni nedostaci u samom Zakonu postoje i oni su segmentirani kroz ovo istraživanje, ali se oni ni u jednom trenutku ne mogu označiti kao razlozi koji sprečavaju njegovu uspešnu implementaciju.

Tri osnovna problema koji koče uspešnije implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama su:

1. Normativno okruženje u kome Zakon egzistira;
2. Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava – tražioca informacija i
3. Neznanje i opstrukcija od strane organa javne vlasti kao objekta prava

1. Normativno okruženje

1) *Neophodnost poštovanja principa hijerarhije zakonskih tekstova i principa jedinstva pravnog sistema.* – Najpre, ono što predstavlja najveću opasnost za Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, je mogućnost derogiranja njegovih pravila odredbama drugih zakonskih tekstova. U tom kontekstu posmatrano, čini se da u zakonodavnom radu Skupštine i Vlade postoje ozbiljne protivrečnosti. Sa jedne strane, nesumnjivo je da je državna vlast postupila ispravno kada je u Zakon o državnoj upravi i u Zakon o državnim službenicima (oba su objavljena u Sl. gl. RS 79/05) unela odredbe prema kojima su organi državne uprave (čl. 11), odnosno državni službenici (čl. 8.), dužni da o svom radu pružaju informacije prema odredbama zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na taj način, značajno je podignut autoritet Zakona, ali je istovremeno i ispoštovano pravilo da posebnim zakonskim tekstovima nije opravdano dirati u osnovna rešenja opštih zakona.

Suprotan pristup ne bi mogao da se opravda sa stanovišta principa jedinstvenosti pravnog sistema – kada bi svaki zakon mogao da menja opšti pravni režim ustanovljen osnovnim zakonskim tekstom, onda pravni sistem u celini ne bi mogao da se održi kao jedinstven, već bi se raspao na veliki broj međusobno suprotstavljenih pravnih režima. Nažalost, zakonodavcu je u jednom drugom nizu slučajeva upravo to pošlo za rukom. Naime u Zakonu o policiji, kao i u Zakonu o zaštiti životne sredine, Vlada je predložila, a Skupština usvojila odredbe kojima se bez ikakvog opravdanja menja opšti pravni režim pristupa javnim informacijama. Zakonom o policiji sužen je obim slobode pristupa informacijama koji je utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i prošireni su razlozi izuzeća pri čemu je uvedena i kategorija *osnovanog interesa za dobijanje informacije*, što je suprotno međunarodnim standardima, naročito onim koji su sadržani u Preporuci Komiteta Ministara Saveta Evrope br. 20002. Član 5. Zakona o policiji predviđa da je „policija dužna da objektivno informiše javnost o svojim aktivnostima, ne otkrivajući poverljive informacije. U odnosima sa sredstvima javnog informisanja policija postupa u skladu sa zakonom i prema profesionalnim smernicama koje uputstvom daje ministar. Policija neposredno informiše pojedince i pravna lica o pitanjima iz svog delokruga za čije rešavanje postoji njihov osnovan interes.“

Slična pravila beležimo i u Zakonu o zaštiti životne sredine koji je usvojen krajem 2004. godine, neposredno nakon donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u kojem se predviđa potpuno drugačiji način i rokovi za pristup ekološkim informacijama od opšteg režima koji je utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Srećom, ministarstvo za nauku i zaštitu životne sredine, odnosno Uprava za zaštitu životne sredine, pokazuju i ovo i ranija istraživanja, ne primenjuje odredbe posebnog zakona, već se podvrglo opštem režimu sadržanom u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Međutim, još uvek postoji opravdana bojazan da obrazac koji je iskorišćen u *Zakonu o policiji* može biti iskorišćen i pri donošenju drugih budućih zakona, što predstavlja ozbiljnu opasnost za već dostignuti stepen slobode pristupa informacijama.

2) *Neophodnost donošenja Zakona o tajnim podacima* – I ovo istraživanje je pokazalo da je nedostatak Zakona o tajnim podacima, često osnov za zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama. Uopredno-pravno iskustvo govori da su ove dve oblasti kompatibilne i povezane, i da se sužavanje prava na pristup informacijama u oblast tajnih dokumenata može sprečiti samo donošenjem *Zakona o tajnim podacima*, koji bi uredio jedinstvenu proceduru stavljanja oznake tajno na određene informacije, definisao pojmove državne, vojne i službene tajne, utvrdio novu klasifikaciju tajnih podataka, uslove pod kojim se jedan podatak može staviti pod oznaku tajno, kao i mogućnost provere takvih podataka, poseban organ koji bi se starao o zaštiti tajnih podataka, odgovornost rukovaoca tajnim podacima, kao i obavezu sprovođenja testa javnog interesa, bez obzira na formu dokumentu, pre određivanja oznake tajnosti. Šta više, mnogi politički tabloidi danas, objavljuju upravo ovakve informacije, koje su očigledno plasirane iz tajnih centara moći kojima su ove informacije dostupne, što za posledicu ima destabilizaciju sistema, unošenje političkih previranja i sl. što zaista nema nikakve veza sa interesom građana i zaštitom državnih interesa. Činjenica da danas u Srbiji postoji „prava prašuma“ propisa, tačnije više od 100 zakonskih i podzakonskih akata koji na različite načine regulišu pojedine segmente tajnih podataka, što svakako ne doprinosi uspešnoj implementaciji Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Iz tog razloga, ovaj problem biće detaljnije obrađen u delu III ovog Izveštaja.

3) *Neophodnost donošenja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti*. – Pojednostavljeno posmatrano, odnos između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti reflektuje odnos između javnih i privatnih informacija. Privatne informacije, odnosno podaci o ličnosti, su one koje se odnose na pojedinca i koje sadrže elemente njegove/njene privatnosti u koje niko nema pristup bez saglasnosti lica na koje se odnose ili zakonskog ovlašćenja. Nasuprot tome, javne informacije su one koje se tiču rada organa javne vlasti i za koje svi pojedinci imaju opravdani interes da znaju.

Međutim, odnos između dva pravna režima je realno daleko složeniji nego što se to na prvi pogled čini. U javne informacije će tako prema pozitivnopravnim propisima spadati i oni podaci koji su u posedu organa vlasti i u pogledu kojih javnost ima opravdani interes da za njih zna – na primer podaci iz privatnog života političara i državnih funkcionera koji su važni s obzirom na funkciju koju to lice vrši. Sa druge strane, u nekim slučajevima će upravo propis o slobodnom pristupu informacijama sadržavati pravila o zaštiti ličnih podataka uopšte, ili posebnih kategorija ovih podataka (npr. ako bi pristup informacijama ozbiljno ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica – čl. 9. Zakona), dok će propis o zaštiti podataka o ličnosti definisati pravila o pristupu informacijama koji spadaju u lične podatke (npr. tzv. „novinarska privilegija“ u korišćenju ličnih podataka).

U svakom slučaju, čini se da su dva zakonska teksta višestruko upućena jedan na drugi, te da je trenutno stanje našeg pravnog sistema u kome je Zakon o slobodnom pristupu informacijama uspešno zaživeo, dok je Zakon o zaštiti ličnih podataka iz 1998. godine ostao mrtvo slovo na papiru koje se uopšte ne primenjuje, nepodnošljivo stanje koje je potrebno usvajanjem novog zakona o zaštiti ličnih podataka u najskorijem roku unaprediti. O ovoj temi, o tome šta bi trebalo da bude sadržina novih propisa u oblasti zaštite podataka o ličnosti, biće više reči u.

2. Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava – tražioca informacija

Nedovoljna zainteresovanost nosilaca prava na slobodan pristup informacijama, jeste jedan od značajnih problema koji prati implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pokazalo je navedeno istraživanje. Iako ovo pravo, pod jednakim uslovima jeste

dostupno svima, i fizičkim i pravnim licima, u praćenju implementacije uočeno je da ni građani, ni mediji, pa ni nevladine organizacije (kojima je ovaj zakon prvenstveno upućen jer obezbeđuje ostvarivanje jednog relativno novog ljudskog prava), još uvek ne koriste slobodu pristupa informacijama u meri u kojoj bi to bilo za očekivati.

Ovaj problem je značajan, s obzirom na činjenicu da je uporedno-pravno iskustvo pokazalo da je sloboda pristupa informacijama značajan faktor kontrole države, uprave i lokalne samouprave od same stranih građana, jer je u demokratiji, poverenje građana, dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora da se uvek iznova potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju.

U savremenim uslovima, sloboda pristupa informacijama predstavlja suštinsko obeležje pravne države. Bez neposrednog uvida u rad i postupanje subjekata koji vrše funkciju vlasti i upravljanja drugim javnim poslovima, a posebno bez blagovremenih istinitih i potpunih informacijama o obavljanju poslova iz njihove nadležnosti i delokruga, nije moguće na efikasan način ostvariti neophodnu kontrolu, a time i odgovornost za obećane, planirane i očekivane, a izostale rezultate u odgovarajućim oblastima društvenog života. Bliže rečeno, bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna, nužno vremenom postaje birokratska, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Taj potencijal Zakona može se jasno pratiti preko nekih primera tokom akcije monitoringa primene Zakona u okviru rada Koalicije za slobodu pristupa informacijama. Tako je u Negotinu nakon jake medijske kampanje, korišćenjem metoda istraživačkog novinarstva, organizovanjem konferencija za novinare Resurs centra Negotin i njegovog medijskih partnera Samostalne TV Negotin, direktor Eko Fonda iz Negotina, g-din Dejanović na prvoj narednoj sednici Skupštine opštine smenjen. On je, naime, u odgovoru na zahtev Resurs centra naveo da su se na tenderu koji je to javno preduzeće raspisalo za uređenje javne površine u Negotinu, pojavila 5 ponuđača, da postoji plan uređenja katastarske parcele br. 881/1, kao i to da su otvaranju tender-ske dokumentacije prisustvovali i ponuđači.

Činjenica je međutim, da je dotično odgovorno lice, samo par dana ranije na lokalnoj TV stanici, izjavio da zbog malog obima radova nije postojala potreba za raspisivanjem tendera. Usledio je zahtev za uvidom u informaciju povodom tog posla, a epilog je poznat.

Inferiornost koji građani još uvek pokazuju u vezi sa korišćenjem ovog prava ima za posledicu da se sami građani lišavaju direktnog nadzora nad radom i ponašanjem onih kojima su na demokratskim izborima poklonili poverenje. Takođe, nekorišćenjem prava na pristup informacijama, građani se lišavaju i mogućnosti da sami pokreću delotvorne inicijative i daju nosiocima vlasti konstruktivne i kvalitetne predloge za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opšteg interesa, što je od bitnog značaja za prevazilaženje formalne i uspostavljanje stvarne demokratije u njenom autentičnom značenju kao vladavina naroda, ali i za izgradnju institucija otvorenog i slobodnog društva koje počiva na samoorganizovanju i samoodređivanju.

Priznavanjem slobode informisanja kao osnovnog ljudskog prava, građani danas mogu da saznaju npr. na koji način su potrošena budžetska sredstva jednog organa lokalne samouprave; kako se formira cena školarine na pojedinim fakultetima; da li je zagađenost životne sredine iznad dozvoljenih standarda, ali i informacije o tome da li je gradonačelnik koristio službeno vozilo u privatne svrhe i na taj način ošteti građane kao poreske obveznike i slično. U tom smislu, priznavanjem prava na slobodan pristup informacijama odnosno njegovim zakonskim regulisanjem, obezbeđeno je ostvarivanje jednog novog, veoma značajnog ljudskog prava, a njegovim ne korišćenjem, građani se lišavaju i mogućnosti da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interese, uživajući tekovinu „treće generacije“ ljudskih prava i sloboda. Jer upravo zahvaljujući pravu na slobodan pristup informacijama građani postaju četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na izborima poverena upravljačka funkcija.

Zato je i nastavak edukativnih, medijskih i drugih oblika kampanja upućenih građanima u daljoj promociji Zakona o slobodnom pristupu informacijama, apsolutno neophodan preduslov za njegovu buduću suštinsku implementaciju.

3. Neznanje i opstrukcija od strane organa javne vlasti kao objekta prava

Sprovedeni monitoring je pokazao nedovoljno pa čak i elementarno ne poznavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane jednog broja javnih službenika i rukovodilaca organa javnih vlasti, naročito na nivou pojedinih opština, što se najčešće odnosi na nosioce obaveza iz kruga lokalnih ustanova i javnih preduzeća. Tako se član 3. koji definiše pojam *organa javne vlasti* često proizvoljno tumači, što nije nedostatak same definicije već nedovoljne edukacije. Zato je dobra edukacija drugi „ključ“ uspešne implementacije Zakona.

Ne sme se izostaviti činjenica da je u oblasti edukacije, u poslednjih godinu dana učinjen ozbiljni pomak, prvenstveno zahvaljujući naporima Poverenika za informacije od javnog značaja i njegove Kancelarije, Koalicije nevladinih organizacija za slobodu pristupa informacijama, drugih nevladinih organizacija koje se zajednički ili samostalno bave edukacijom u ovoj oblasti (YUCOM, CUPS, CESID, Inicijativa mladih za ljudska prava i dr) kao i pojedinih međunarodnih organizacija, kao što je to na primer slučaj sa Odeljenjem za medije Misije OEBS-a u Srbiji.

Ono što je međutim, češći slučaj, i što zabrinjava, je činjenica da pojedini organi javne vlasti nastoje da proizvoljnim tumačenjem odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja izbegnu obaveze i dužnosti koje imaju u skladu sa zakonom, pre svega zloupotrebljavajući *one odredbe zakona koji se odnose na isključenje i ograničenje slobode pristupa informacijama* – i to najpre član 4. *Zakonske pretpostavke o opravdanom interesu*, član 8 – *Ograničenje prava, kao i odeljak II Zakona, Isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja* (čl. 9–13).

Posmatrajući zajedno navedene članove zakona, jasno proizilazi da postoje mogućnosti i razlozi za ograničenje prava na slobodan pristup informacijama, da su ti slučajevi utvrđeni samim zakonom, kao i da su izuzetci od slobode pristupa u skladu sa međunarodnim standardima, pre svega, već navedenom Preporukom br. 2 iz 2002. godine Komiteta ministara Saveta Evrope.

Međutim, i iz međunarodnih standarda i iz uporedno-pravnog iskustva, kao i iz samog Zakona, jasno proizilazi da *predmet izuzeća može biti samo ona informacija koja to zavređuje iz sa-držinskih razloga*, odnosno: 1) *ako je jedan od interesa nabrojanih u zakonu suprotstavljen intere-su tražioca da zna; 2) ako bi pristupom informaciji ovaj suprotni – pretežniji interes bio ozbiljno ugrožen i 3) kada potreba suprotstavljenog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa traži-oca da zna, pri čemu se prosuđuje, u svakom konkretnom slučaju, neophodnost uskraćivanje pri-stupa po merilima demokratskog društva.*

Znači, *pretežniji – suprotstavljeni interes* se utvrđuje u zavisnosti od svakog konkretnog slučaja. Zato je tripartitni test, utvrđen u članu 8. Zakona o slobodnom pristupu informacijama, odnosno primena *testa javnog interesa* od odlučujućeg značaja u „proceni“ da li bilo koja informa-cija, osim onih, u skladu sa članom 4. Zakona, (odnosno informacije koje se odnose na *zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine* za koju javnost *uvek ima opravdan interes da zna*), može biti predmet tumačenja termina „*opravdan interes javnosti da zna*“ i to samo u domenu onih izu-zetaka utvrđenih u odeljku II Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – *Isključenje i ograničenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.*

Ovo istraživanje je pokazalo da se, na primer, podaci o platama i zaradama direktora usta-nove ili članova upravnog odbora javnih preduzeća, iako uvek jesu informacije za koje „javnost ima opravdan interes da zna“, drugačije tumači od strane samih organa javnih vlasti, kroz jedno-strano tumačenje samo i isključivo člana 2. Zakona, čime organ javne vlasti zloupotrebljava svoje obaveze, smatrajući takve informacije podacima koji nisu od javnog značaja, i na taj način odbija-ju zahteve tražioca.

Nepoštovanje navedenog tripartitnog testa (član 8), takođe se i u ovom, ali i u istraživanju koje su tokom 2005. godine sprovele i druge organizacije (npr. Inicijativa mladih za ljudska prava, YUCOM ili CESID, pokazalo kao *ključni način izbegavanja obaveze omogućavanja pristupa infor-macijama od strane organa javne vlasti.* Konkretno, u ovom istraživanju na primer, Direkcija za robne rezerve Autonomne pokrajine Vojvodine, odbila je da postupi po zahtevu tražioca, sa obra-zloženjem da su sve informacije koje se odnose na robne rezerve tajne, iako *se zahtev tražioca odnosio na ime lica ovlašćenog za postupanje po zahtevu.* Svakako da je jedan od ključnih proble-ma, o kome je već bilo reči, činjenica da u Srbiji još uvek ne postoji *Zakon o tajnim podacima.*

Odeljak III Zakona o slobodnom pristupu informacijama – *Postupak pred organom vlasti*, je takođe često predmet različitih zloupotreba i proizvoljnih tumačenja. Tako na primer, iako i međunarodni standardi, uporedno pravo i sam Zakon u članu 15. st. 2–4. jasno ukazuje da sam zahtev mora biti jednostavan i sadržati samo osnovne podatke o tražiocu i organu javne vlasti (naziv organa javne vlasti, ime, prezime i adresu tražioca i što precizniji opis informacije koja se traži, pri čemu tražilac ne mora navesti nikakve razloge zbog kojih je podneo zahtev, odnosno zbog čega mu konkretna informacija treba) pojedini organi vlasti, pre svega na lokalnom nivou, tražili su, kada je reč o nevladinim organizacijama koje su podnele zahteve i druge podatke o pravnom licu, kao na primer *potvrdu o registraciji i izvod iz statistike*, što je bio razlog odbacivanja zahteva zaključkom. Takođe, zabeležen je i slučaj kada je u skladu sa zakonom (član 15 st. 7) ovlašćenom licu Veterinarskog instituta Kraljevo upućen usmeni zahtev, koji je odbijen jer je ovlašćeno lice insistiralo od tražioca da *navede razloge* zbog koga traži informacije, što je takođe u suprotnosti sa međunarodnim standardima, uporednim pravom i samim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Jedna od najčešćih zloupotreba, povezana je sa članom 16 Zakona – *odlučivanje po zahtevu*, tačnije za rokove utvrđene u članovima 1–3. ovog člana. I ovo, kao i neka ranija istraživanja (YUCOM, Inicijativa mladih za ljudska prava), pokazalo je da i ako je po Zakonu, „Organ javne vlasti dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku.... tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju dokumenta“, organi javne vlasti se ovih rokova često ne pridržavaju. U tom smislu, preporučuje se da *svaki tražilac*, pismeni zahtev uputi zajedno sa poštanskom povratnicom, kako bi se lako moglo ustanoviti kada je, i da li je podneti zahtev organ zaista i primio, jer je to momenat od koga počinje da teče rok organa za postupanje po zahtevu, a implicitno, on je od značaja i za rok za podnošenje žalbe Povereniku, ili pokretanje upravnog spora u slučaju kada je zahtev upućen najvišim državnim organima protiv kojih se ne može izjaviti žalba Povereniku (član. 22. st. 2–3). Ono što se međutim, već može tretirati kao pojava, je činjenica da se rokovi značajno prekoračuju (znači, ne radi se o jednom ili dva dana prekoračenja). Navešćemo dva tipična slučaja, koja su se pojavila u istraživanju. Građanski savet opštine Kraljevo uputio je zahtev za pristup informacijama Opštinskom sudu u Vrnjačkoj banji 25. januara 2005. godine, a obaveštenje je stiglo mesec dana kasnije 22. februara. Slična situacija, sa još drastičnijim primerom probijanja roka desila se za zahtevom koji je ista organizacija uputila Opštinskom sudu u Kragujevcu. Čini se, da bi jedna od mogućnosti koja bi mogla dovesti do poštovanja rokova utvrđenih Zakonom, bilo i utvrđivanje prekršajne odgovornosti u slučaju ne poštovanja rokova.

Drugi klasičan primer opstrukcije Zakona, je tzv. *institut ćutanja uprave*, odnosno situacije kada organ javne vlasti kome je zahtev upućen uopšte ne odgovori na zahtev tražioca. Ovo istraživanje je pokazalo da se takva situacija pojavljuje u skoro 50% slučajeva upućenih zahteva. U tom slučaju, tražilac, u skladu sa zakonom može uložiti žalbu Povereniku, osim u slučajevima utvrđenim ovim zakonom (čl. 16. st. 4), ali kako je i ovo i druga istraživanja pokazalo da se na ovaj način najčešće izbegava obaveze, čemu značajno doprinosi i činjenica da Ministarstvo kulture, kao resorno ministarstvo koje vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona (član 38), nema neophodnu infrastrukturu za pokretanje prekršajnih postupaka protiv odgovornih ovlašćenih lica koja ne postupaju po zakonu, usled čega kaznene odredbe utvrđene u članu 46 zakona još uvek nemaju nikakvo pravno dejstvo.

U skladu sa članom 16. jasno je da *organ ne odlučuje već postupa po zahtevu* (što zahteva i izmenu rubruma iznad člana 16, tačnije umesto odlučivanje po zahtevu – postupanje po zahtevu), što znači da se u svim slučajevima kada organ obezbeđuje pristup ne donosi rešenje (upravni akt) kao jednostrani autoritativni akt vlasti kojim vlast jednostrano odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari, već je reč o upravnoj radnji *obaveštavanja*, što jasno potvrđuje da sloboda pristupa informacijama jeste sloboda, koja kao takva, sama po sebi pripada građanima (i pravnim licima). Jedini izuzetak, jeste slučaj kada organ javne vlasti odbija pristup informacijama iz razloga utvrđenih zakonom nakon sprovedenog testa javnog interesa, kada u skladu sa čl. 16. st. 10. Zakona donosi obrazloženo rešenje o odbijanju, koje omogućava korišćenje drugih procesnih sredstava, kao na primer žalbe Povereniku. Ovo, i druga istraživanja su, međutim, pokazala da se često zloupotrebljavaju odredbe o obaveštavanju, te da se kroz *formu obaveštenja* informacija odbija iz npr. razloga tajnosti, iako zakon jasno određuje da se u takvim slučajevima donosi obrazloženo rešenje kojim se zahtev odbija, a koje, naravno, treba da obuhvati i sprovođenje testa javnog interesa.

Izvesnih problema je bilo i u vezi sa *plaćanjem naknade*, odnosno članom 17 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, naročito u slučajevima kada su bile tražene informacijama koje su sadržane u dokumentima na velikom broju strana (npr. birački spiskovi). U tom smislu, preporuka za sve organe javne vlasti jeste da se takvi dokumenti objave na internetu, odnosno na zvaničnoj web prezentaciji organa javne vlasti.

Prema članu 19. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – prosleđivanje zahteva povereniku utvrđuje da je organ javne vlasti koji ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju dužan je da zahtev prosledi Povereniku, što se, prema ovom istraživanju najčešće ne čini, već se tražiocu samo upućuje obaveštenje da organ ne poseduje traženu informaciju.

Odeljak IV. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosi se na *Postupak pred Poverenikom*. Ključni nedostatak ovog dela Zakona, koji otvara mogućnost unapređenja je činjenica da se protiv rešenja najviših državnih organa, tačnije, Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca ne može izjaviti žalba Povereniku. Nepodeljeno mišljenje je, da se i protiv rešenja najviših državnih organa treba omogućiti najpre žalba Povereniku a tek zatim vođenje upravnog spora pred Vrhovnim sudom.

Takođe, dosadašnji rad Poverenika za informacije od javnog značaja i njegove kancelarije, može biti ocenjen najvišom ocenom i zaslužuje pohvale, te se ni jedna odredba Zakona koja se odnosi na postupak pred poverenikom i obaveze i njihovo izvršenje koje Poverenik ima prema zakonu ne može i ne smatra spornom.

Sprovedeno istraživanje je međutim pokazalo, da veliki broj organa javne vlasti još uvek nije postavilo *ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima* (član 38), što dovodi do izvesnih problema u sprovođenju Zakona. Nakon što je posle upućene žalbe, Poverenik uputio rešenje SO Lučani kojim im se nalaže da tražiocu, bez odlaganja, a najkasnije u roku od tri dana dostavi tražene informacije, tražiocu (NVO) se javio jedan od opštinskih službenika, koji je objasnio da tražene informacije nisu dostavljene u predviđenom roku zbog toga što nisu imenovali lice za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama. Ova činjenica ne opravdava, jer je u tom slučaju, prema članu 38. st. 2. za postupanje po zahtevima *nadležan rukovodilac organa vlasti*.

Obaveza objavljivanja informatora, utvrđena u članu 39. odnosi se *samo na državne organe*. Pod ovim pojmom se u skladu sa Zakonom (čl. 2. tač. 1) podrazumeva: *državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacije kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja*. Po nekim mišljenjima, obavezu objavljivanja informatora treba proširiti i na sve organe javne vlasti, znači i na pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ (čl. 2. st. 2), što bi zahtevalo izmenu termina državni organ koji je primenjen u ovom članu 39 i dodavanje termina *organ javne vlasti*. Treba napomenuti, da iz godišnjeg Izveštaja Poverenika za informacije jasno proizlazi da najveći deo državnih organa ovu zakonsku obavezu ne poštuje.

U tom smislu, treba istaći da *obaveza objavljivanja informatora* (član 39), *obuka zaposlenih* (član 42) i *podnošenje izveštaja Povereniku* (član 43), jesu obaveze koje organi javne vlasti (odnosno državni organi) najčešće još uvek uspešno izbegavaju. Razlog za to svakako je ne mogućnost sprovođenja kaznenih odredbi koje je vezano za Ministarstvo kulture koje vrši nadzor nad sprovođenjem ovog zakona (član 45), a koje za to još uvek nema kapacitet, o čemu je već ranije bilo reči.

Jedan od principa koji je snažno izražen u međunarodnim dokumentima, kao i uporedno-pravnom iskustvu, je princip koji se odnosi na zaštitu insajdera – tzv. „duvača u pištaljku“. To je u savremenim uslovima značajan atikorputivni mehanizam, ali i sredstvo za zaštitu javnih službenika, koji su, i pored radnopravne obaveze čuvanja tajne, ili koje druge pravne obaveze, dokument ipak stavili na uvid drugima. U tom slučaju, takvo lice ne bi moglo pravno odgovarati, pod uslovom da interes javnosti da zna preteže nad interesom tajnosti. Ovaj princip svakako mora biti uvršten u naš Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u cilju daljeg prilagođavanja zakonodavstva Srbije evropskim i međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

III. ZAKONODAVNA INICIJATIVA ZA IZMENU I DOPUNU ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA I NUŽNOST HARMONIZACIJE PROPISA U OVOJ OBLASTI

1. Amandmani na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

AMANDMAN I

U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“ broj 120/04), nakon člana 14, dodaje se novi član 14a „Isključenje odgovornosti izvora informacije“ koji glasi:

„Onaj ko, suprotno radnopravnoj obavezi čuvanja tajne, ili kojoj drugoj pravnoj obavezi, dokument stavi na uvid drugima, neće pravno odgovarati, ako za stavljanje na uvid dokumenta postoji pretežan opravdani interes, naročito ako dokument sadrži informacije o učinjenom krivičnom delu, aktu korupcije ili drugom kršenju zakona, propustu ili greški sa ozbiljnim posledicama, i ako je imao opravdani razlog da veruje u istinitost informacije“.

AMANDMAN II

U članu 16. rubrum iznad člana: „Odlučivanje po zahtevu“ zamenjuje se rečima: „Postupanje po zahtevu“

AMANDMAN III

U članu 22. stav 2. i stav 3. brišu se.

AMANDMAN IV

Član 38. stav 2. menja se i glasi:

„Ovlašćeno lice:

1) prima zahteve, obaveštava tražioca o posedovanju informacije i obezbeđuje uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno dostavlja informaciju na odgovarajući način i odbija zahtev rešenjem u rokovima utvrđenim članom 16. st. 1–3 ovog zakona;

2) pruža tražiocu neophodnu pravnu pomoć za ostvarivanje njihovih prava utvrđenih ovim zakonom.

3) preduzima mere za unapređenje prakse postupanja sa nosačima informacija, prakse održavanja nosača informacija, kao i prakse njihovog čuvanja i obezbeđenja.“

AMANDMAN V

U čl. 39, 42 i 43. reči: „državni organ“ u različitom padežu zamenjuju se rečima „organ vlasti“ u odgovarajućem padežu.

AMANDMAN VI

U članu 45. reči: „ministarstvo nadležno za poslove informisanja“ zamenjuju se rečima: „ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave“.

AMANDMAN VII

U članu 46. stav 1, tačka 6. menja se i glasi:

„odbije da primi zahtev, ne obavesti tražioca o posedovanju informacije ili ne obezbedi uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne uputi kopiju dokumenata na odgovarajući način i ne donese rešenje o odbijanju na odgovarajući način u rokovima utvrđenim članom 16. st. 1–3 ovog zakona (član 38 stav 2. tačka 1)“

U članu 46 st. 1. nakon tačke 6. dodaje se nova tačka 7. koja glasi:

„odbije da tražiocu pruži neophodnu pomoć za ostvarivanje njihovih prava (član 38 stav 2. tačka 2)“.

OBRAZLOŽENJE

Dva su osnovna razloga za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama („Službeni glasnik RS“ broj 120/04): prvi je njegovo dalje usaglašavanje sa međunarodnim standardima, uporedno-pravnim iskustvom i daljim razvojem ove oblasti, a drugi je neophodnost njegove normativno-tehničke redakcije u pojedinim segmentima.

Oba razloga proizašla su iz samog procesa sprovođenja Zakona, koje je pokazalo da od donošenja Zakona do danas, određene nedorečenosti ili nedostaci, kočje njegovu dalju uspešnu implementaciju, ili razumevanje pojedinih zakonskih odredbi.

Amandman I na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za cilj ima implementiranje mehanizama za osiguranje efikasne prakse otvorenosti rada vlasti, posebno kada je reč o interesu otkrivanja nedopuštenih i protivzakonitih radnji. Zato postoji neophodnost da se tekst Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja dopuni novim članom 14a, kojom se od pravne odgovornosti oslobađa izvor informacija. Reč je o mehanizmu odnosno institutu „duvača u pištaljku“ (whistle-blower), dobro poznatog u uporednom pravu i prepoznatom i u međunarodnim standardima i u ovoj oblasti, a koji danas predstavlja snažan antikorupcijski mehanizma i meru. Ne treba zaboraviti da na primer Velika Britanija ima i poseban zakon o „duvačima u pištaljku“, a imajući u vidu da je stepen korupcije u Srbiji još uvek izuzetno visok, kako prema inostranim (Transparency International), tako i prema domaćim istraživanjima, kroz ovaj član se predlaže uvođenje novog vida zaštite onih javnih službenika, koji bi davanjem takvih informacija zaštitili društveni interes.

Amandman II na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne predstavlja samo običnu normativno-tehničku redakciju rubruma koji se nalazi iznad člana 16 Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U savremenim uslovima, što jasno proizilazi iz samog člana 16 sadašnjeg Zakona, proizilazi da je sloboda pristupa informacijama ljudsko pravo, o kojem organ ne odlučuje, već postupajući po zahtevu, samo obaveštava tražioca informacija o traženim informacijama. U tom smislu, obaveštavanje jeste upravna radnja a ne upravni akt kojim država odnosno uprava diskreciono odlučuje o pravima obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari. Postupajući po zahtevu, organ javne vlasti odlučuje samo u slučaju kada uskraćuje pravo na pristup određenim informacijama u skladu sa izuzecima utvrđenim u odeljku II „Isključenje i ograničenje slobode pristupa informacijama od javnog značaja“. Znači, odlučivanje po zahtevu je ne pravilo već izuzetak u ovoj oblasti te postoji potreba za normativno-tehničkim prilagođavanjem rubruma iznad člana 16 sadašnjeg Zakona.

Amandman III na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima za cilj obezbeđivanje jednakog položaja organa javne vlasti prema obavezi da se tražiocima omogući pristup informacijama od javnog značaja, posebno u cilju izgradnje odnosa poverenja prema nosiocima najviših državnih funkcija. Iz tog razloga predloženo je brisanje st. 2. i st. 3. člana 22. sadašnjeg Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na taj način se izbegava sistem „dva koloseka“ u postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, jedan, po kome se protiv rešenja kojim organ javne vlasti odbija zahtev za pristup informacijama može izjaviti žalba Povereniku, i drugi, po kome protiv rešenja samo određenih organa javne vlasti, takva žalba nije moguća. Na ovaj način prestalo bi postojanje dve kategorije organa javne vlasti, koji ne poznaje ni postojeći Ustav Srbije. Ovo tim pre što po postojećem Ustavu Srbije postoji opšta garancija javnosti rada organa vlasti, tačnije, reč je o članu 10 Ustava Srbije koji glasi: „rad državnih organa je dostupan javnosti“.

Amandman IV na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima za cilj da se dopuni član 38. st. 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u cilju pojačanja prekršajne odgovornosti. Naime, član 38 je povezan sa članom 46, koji se odnosi na prekršajnu odgovornost u slučaju kršenja odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Sva istraživanja koja su sprovedena u vezi sa implementacijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, pokazala su da organi javne vlasti često značajno prekoračuju Zakonom utvrđene rokove o postupanju po zahtevima. Tako se često dešava, da obaveštenje sa informacijama organa javne vlasti po podnetom zahtevu tražioca, pristižu uz značajno kršenje postojećih rokova (od 15 pa sve do 45 dana), a rokovi i njihovo poštovanje predstavljaju važan međunarodni i uporedno-pravni standard u oblasti pristupa informacijama. Izmenom st. 2 člana 38, posredno se uvodi i prekršajna (kaznena odgovornost) za ona ovlašćena lica odnosno javne službenike koja neblagovremeno postupaju po zahtevu tražioca, što treba da u budućnosti spreči i iskoreni ovu negativnu pojavu koja je uzela maha i ugrožava uspešnu implementaciju zakona.

Amandman V na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, za cilj ima da ujednači dužnosti i obaveze koje proističu iz Zakona za sve organe javne vlasti, koji su definisani u članu 3. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Na ovaj način zamenom reči državni organ i uvođenjem termina organ javne vlasti, ukidaju se „dvojni standardi“ za različite kategorije organa javne vlasti (državne organe i ostale organe javne vlasti), čime i ostali organi javne vlasti dobijaju obaveze sadržane u članu 39 – obaveza objavljivanja informatora; članu 42 – obuka zaposlenih i članu 43 – podnošenje izveštaja Povereniku.

Amandman VI na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima za cilj da obezbedi efikasan mehanizam nadzora. Proces sprovođenja zakona je pokazao da ministarstvo nadležno za poslove informisanja, nema ni stručnog kadra niti dovoljno volje da pokrene prekršajne postupke protiv organa javne vlasti odnosno ovlašćenih lica u slučaju kršenja obaveza proisteklih iz zakona. Trenutno postoji preko 300 zahteva za pokretanje prekršajnih prijava koje su upućeni Ministarstvu kulture kao resornom ministarstvu za vršenje nadzora nad sprovođenjem ovog zakona, i u slučaju da se ova situacija nastavi, i sama implementacija zakona doživeće svoj potpuni neuspeh. Prebacivanjem ove nadležnosti na resorno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje je organizaciono i kadrovski osposobljeno za obavljanje funkcije nadzora, stekli bi se uslovi za uspešno sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Neuspešnost dosadašnje prakse priznala je i Vlada Republike Srbije, jer je u Planu za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, utvrdila da bez odlaganja treba prići rešavanju problema nadzora nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uključujući i prekršajnu odgovornost i izvršenje odluka Poverenika,

Amandman VII na Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ima za cilj da dopuni Amandman IV, kojim se uvodi efikasna kaznena politika i protiv ovlašćenih lica organa javne vlasti koji izbegavaju da blagovremeno, u rokovima utvrđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, obezbede pristup informacijama tražiocima informacije, što se pokazalo kao učestala pojava u svim dosadašnjim istraživanjima koja se, konsekventno, odrazila i na uspešno sprovođenje Zakona.

2. Principi i standardi za zakonsko uređenje zaštite podataka o ličnosti

I Opšta konstatacija

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 1998. godine predstavlja beživotni pravni tekst. U periodu od osam godina nakon usvajanja, nije registrovan nijedan slučaj njegove primene. U poređenju sa najvišim evropskim standardima u ovoj oblasti, kao i modernim rešenjima nacionalnih zakonodavstava, pokazuje se da je Zakon manjkav, odnosno pun propusta i netačnosti, kao i da je neefikasan u zaštiti ličnih podataka. S toga je potrebno doneti novi opšti zakon o zaštiti podataka o ličnosti, oslanjajući se pri tom na pravne standarde koji su sadržani u Konvenciji Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka o ličnosti iz 1981, kao i u Direktivi EU 46/95.

Ali i više od toga, potrebno je učiniti i napor ka formulisanju posebnih pravnih pravila o zaštiti podataka o ličnosti u pojedinim pravnim oblastima, kao što je oblast bezbednosnih službi, telekomunikacija, zdravstvenih usluga, radnih odnosa i sl. U nekima od ovih oblasti zakonska regulativa koja se odnosi na zaštitu podataka o ličnosti postoji, ali nije u skladu sa savremenim opštim pravnim pravilima. U drugim oblastima zakonska regulativa je nepotpuna ili je uopšte nema. Razumevanje ove činjenice otvara zakonodavcu prostor za dugotrajnu i sveobuhvatnu aktivnost na uređivanju oblasti zaštite podataka o ličnosti.

II Potreba usklađivanja sa evropskim standardima

1. Potreba usklađivanja sa standardima SE

Prema pravilima ustavnog karaktera, ratifikovani međunarodni pravni dokumenti, kao i praksa primene ovih dokumenata u oblasti ljudskih prava, sadrže odredbe koje su neposredno primenive u unutrašnjem pravnom poretku. Međunarodni izvori prava takođe imaju i veću pravnu snagu od domaćih pravnih propisa, što znači da domaća pravila o zaštiti podataka o ličnosti moraju biti u skladu sa dve grupe pravila nastalih u okviru Saveta Evrope:

- a) Prva grupa pravila definisana je tekstom Konvencije Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka o ličnosti iz 1981. godine. Konvencija propisuje opšti pravni režim zaštite podataka o ličnosti koji je u znatnoj meri uticao na pravce daljeg regulisanja ove oblasti u okviru prava Evropske Unije. Naša zemlja je potpisala i ratifikovala Konvenciju, te zbog toga ima obavezu usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim pravilima sadržanim u ovom dokumentu.
- b) Druga grupa pravila odnosi se na posebne slučajeve zaštite podataka o ličnosti i to prevashodno u vezi sa zaštitom pojedinca prilikom tajnog prisluškivanja, odnosno preretanja komunikacije, a prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, kao i u vezi sa prikupljanjem i drugim radnjama obrade medicinskih podataka o ličnosti, a prema Direktivi Komiteta ministara SE R(97)5 u vezi sa zaštitom medicinskih podataka. Pošto su naši domaći pravni propisi u ove dve oblasti daleko ispod evropskih standarda, potrebno je izvršiti njihovo usklađivanje sa standardima SE.

2. Potreba usklađivanja sa standardima EU

Dva su osnovna razloga zbog kojih je potrebno izvršiti usklađivanje domaćeg prava sa standardima zaštite podataka o ličnosti Evropske unije:

- a) Prema Rezoluciji o pridruživanju Evropskoj Uniji koju je 14. oktobra 2004. godine usvojila Narodna skupština Republike Srbije, rad na usklađivanju domaćeg prava sa pravom EU predstavlja prioritetan zadatak Skupštine. Prema Akcionom planu Vlade Republike Srbije za usklađivanje zakona Republike Srbije sa propisima EU, i Planom Vlade Republike Srbije za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, usvajanje novog zakonodavstva u oblasti zaštite podataka o ličnosti moglo bi se očekivati u trećem i četvrtom kvartalu 2006. godine. Ako se ova samopreuzeta obaveza najviših organa vlasti bliže analizira, proizlazi da je Srbija dužna svoje nacionalno zakonodavstvo da uskladi sa čitavim nizom propisa EU, a posebno sa pravilima sadržanim u sledećim dokumentima:
 - EU Direktive 95/46/EC, propis o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnim protokom tih podataka koji predstavlja temeljni dokument prava o zaštiti ličnih podataka u pravnom sistemu Evropske unije;
 - EU Direktive 2002/58/EC, propis o obradi podataka o ličnosti i zaštiti privatnosti u sektoru elektronskih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektronskim komunikacijama);
 - Regulation (EC) No 45/2001, propis o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom podataka o ličnosti od strane organa EU i slobodnim protokom tih podataka;
 - EU Direktive 97/66/EC, propis o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i zaštitom privatnosti u oblasti telekomunikacija;

- Europol Konvencijom iz 1995. godine, propis koji se delom odnosi na pravila o upotrebi podataka o ličnosti u sektoru policije;
- b) Prema pravilima EU Direktive 95/46/EC, države članice ovlašćene su da vrše prenos podataka o ličnosti u zemlju koja nije članica EU samo ako je ta zemlja osigurala adekvatan nivo zaštite podataka o ličnosti, meren prema standardima EU. Ako ovaj uslov nije ispunjen u nacionalnom zakonodavstvu treće zemlje, država članica je ovlašćena da izvrši prenos podataka u tu zemlju ako postoje garancije druge vrste u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti. Tipična dodatna garancija ove vrste jesu ugovorne klauzule u ugovoru koji se u celini ili delom odnosi na prenos podataka o ličnosti.
- c) U pravu EU već su donete odluke koje se odnose na definisanje ugovornih klauzula kojima se na direktan način garantuje adekvatna zaštita podataka o ličnosti prilikom njihovog prenosa iz zemlje članice EU u treće zemlje. U tom smislu, Evropska Komisija upućuje strane ugovornice na tipične aspekte zaštite podataka o ličnosti, kao što su ograničenja koja se vezuju za svrhu obrade i upotrebe podataka, kvalitet podataka i zahtev za proporcionalnošću, transparentnost, sigurnost i poverljivost obrade, prava lica na koje se odnosi podatak i sl. U saglasnosti sa navedenim pravilima, naša zemlja je u odnosu na transfer podataka o ličnosti dužna da poštuje kriterijum adekvatnosti, ili da uzme u obzir sledeća dokumenta EU:
 - 2002/16/EC: Commission Decision of 27 December 2001, Odluka Evropske komisije o standardnim ugovornim klauzulama u vezi sa transferom podataka o ličnosti obrađivaču u treće zemlje;
 - 2001/497/EC: Commission Decision of 15 June 2001, Odluka Evropske komisije o standardnim ugovornim klauzulama u vezi sa transferom podataka o ličnosti u treće zemlje;

III Obavezni standardi budućeg pravnog režima zaštite podataka o ličnosti

1. Ustavnopravni standardi

Pravo na zaštitu podataka o ličnosti ima karakter ustavom zajamčenog prava o kome govore član 24. stav 4. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima, kao i član 20. Ustava Republike Srbije. Ova ustavna garancija ne bi smela da bude dovedena u pitanje, jer se radi o pravu pojedinca koje je u čitavom nizu međunarodnih i nacionalnih ustavnih dokumenata prepoznato kao fundamentalno ljudsko pravo.

Međutim, u kontekstu najave donošenja novog ustavnog teksta Republike Srbije, nužno je ustavnu garanciju iz člana 20. sadašnjeg Ustava Srbije drugačije pravno formulisati. Naime, odredba člana 20. govori o tome da se jemči „zaštita tajnosti podataka o ličnosti“, i time reflektuje već prevaziđen koncept zaštite podataka o ličnosti kao derivativa prava na privatnost. Već odavno u savremenom pravu, zaštita podataka o ličnosti ima autonomni karakter i ne svodi se na emanaciju privatnosti, odnosno na zaštitu tajnosti informacija o jednom licu. Kod zaštite podataka o ličnosti modernom zakonodavcu je stalo da zaštiti pravo pojedinca da samostalno odlučuje o obradi svih informacija o njemu, bez obzira da li one predstavljaju tajnu, zatim da odredi uslove pod kojima se lični podaci o pojedincu mogu obrađivati i bez njegove/njene saglasnosti, kao i da pojedincu obezbedi efikasnu pravnu zaštitu u slučaju povrede prava.

Dakle, postojeće ustavnopravno upućivanje na dalje mere zakonske zaštite ličnih podataka (uporedi čl. 24, st. 4. Male povelje i čl. 20, st. 2. Ustava RS) i dalje će se smatrati kao nužno, samo će uz to biti potrebno izmeniti opštu ustavnu formulaciju u prilog definisanja prava na zaštitu podataka o ličnosti kao samosvojnog prava.

2. Opšti zakonski pravni standardi

Novi zakonski tekst u oblasti zaštite podataka o ličnosti morao bi imati znatno složeniju strukturu od postojećeg Zakona. Nužni su sledeći sadržinski elementi:

- osnovne odredbe (koje bi u sebi sadržale i određenja osnovnih zakonskih pojmova),

- odredbe o prikupljanju podataka i kvalitetu podataka,
- odredbe o obradi podataka, uključujući i odredbe o obradi posebnih kategorija podataka,
- odredbe o korišćenju podataka i pravila o obavezama rukovoca zbirke podataka o ličnosti, zajedno sa odredbama o obavezi vođenja evidencije o zbirkama, njihovom dostavljanju Povereniku i registru zbirki,
- možda najvažnije odredbe koje se odnose na prava lica čiji se podaci o ličnosti obrađuju,
- odredbe koje ustanovljavaju nadležnost Poverenika kao nezavisnog tela koje bi se staralo o sprovođenju zakona i zaštiti prava lica, i najzad,
- odredbe koje se odnose na iznošenje podataka o ličnosti iz Srbije, odnosno odredbe o tzv. prekograničnom prometu podataka o ličnosti, odeljak sa prelaznim i završnim odredbama.

U daljem tekstu biće reči samo o najsloženijim i najvažnijim elementima novog pravnog režima zaštite podataka o ličnosti, i to pre svega onima koji se odnose na određivanje osnovnih zakonskih pojmova, na pravila o dopuštenosti obrade podataka o ličnosti, kao i na definisanje prava lica na koje se odnose podaci. Posmatrano iz perspektive direktiva EU, to su oni elementi koji odlučujuće utiču na ocenu o adekvatnosti pravnog režima zaštite podataka o ličnosti.

a) Određivanje osnovnih pojmova

Zakonski tekst bi morao da sadrži definicije sledećih pravnih pojmova: lice, podatak, obrada, zbirka, rukovalac i korisnik.

Pojam „lica“ obuhvata ne samo građane, odnosno državljane Srbije, već i sva druga lica koja se nalaze pod jurisdikcijom države. Ovaj pojam se odnosi isključivo na fizičko lice i to ono čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi.

„Podatak o ličnosti“ je svaka informacija koja se odnosi na lice bez obzira na svojstva te informacije, odnosno bez obzira na to da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, na nosač informacije (papir, traka, film, elektronski medij i slično), na mesto pohranjivanja informacije, na to po čijem nalogu, u čije ime, odnosno za čiji račun je informacija pohranjena, na datum nastanka informacije, na način saznavanja informacije (neposredno, putem slušanja, gledanja i slično, odnosno posredno, putem uvida u dokument u kojem je informacija sadržana i slično).

„Obrada podatak o ličnosti“ odnosi se na svaku radnju koja je preduzeta u odnosu na podatke i to bez obzira da li se vrši upotrebom informacione tehnologije, ručno ili kombinacijom ova dva osnovna načina obrade. Spisak radnji obrade u uporednom pravu se navodi *exempli causa*, i obuhvata do tridesetak radnji, među kojima su i one klasične, kao što su: prikupljanje, umnožavanje, prenošenje, pretraživanje, razvrstavanje, stavljanje na uvid, objavljivanje, brisanje, uništavanje i sl.

„Zbirka podatak o ličnosti“ sadrži podatke o ličnosti koji su organizovani i koji se mogu pretraživati po ličnom ili predmetnom osnovu, bez obzira na to da li se podaci čuvaju na jednom ili više mesta.

„Rukovalac zbirke podataka o ličnosti“ podrazumeva bilo fizičko bilo pravno lice koje je ovlašćeno da obrađuje podatke o ličnosti, dok je „korisnik“ fizičko ili pravno lice koje je ovlašćeno da koristi podatke o ličnosti.

b) Pravila o dopuštenosti obrade podataka o ličnosti

Pravni režim kojim se ustanovljavaju pravila o dopuštenosti obrade podataka o ličnosti u sebi sadrži sledeće aspekte. Pre svega, neophodno je formulisati opšta pravila o tome kada je obrada podataka dopuštena, odnosno pravila o cilju obrade podataka, o standardu savesne i poštene obrade, o dopuštenosti načina obrade, o srazmernosti između radnje obrade i cilja koji se želi postići, o istinitosti, potpunosti i ažurnosti podataka i o pravnom osnovu za dopuštenost obrade.

Posebno pravilo odnosilo bi se na donošenje odluke kojom se proizvode određene pravne posledice po lice, a koja odluka se donosi na osnovu obrađivanih podataka koji služe oceni nekog svojstva ovog lica (napr. radne sposobnosti, kreditne sposobnosti i sl.).

Dalje, potrebno je definisati pravila na osnovu kojih je moguće razlikovati slučaj obrade podataka na osnovu pristanka lica na koje se podaci odnose, od slučajeva kada je dozvoljeno obrađivati podatke i bez njegovog pristanka, i kada je potrebno taksativno navesti koji bi to konkretno slučajevi bili, odnosno odgovoriti na pitanje radi zaštite kojih interesa je moguće obrađivati podatke o ličnosti i bez pristanka lica na koje se odnose.

Uporedo sa tim, trebalo bi odrediti slučajeve u kojima je državnom organu, odnosno organu vlasti dopušteno da obrađuje podatke o ličnosti, posebno s obzirom na krug legitimnih interesa koji se obradom podataka ostvaruju ili štite.

Sledeća grupa pravila odnosi se na prikupljanje podataka o ličnosti. Dakle, potrebno je utvrditi osnovno pravilo o prikupljanju podataka od samog lica na koje se oni odnose, uz istovremeno navođenje slučajeva kada je moguće prikupiti podatke o ličnosti i od nekog drugog lica.

Pravila o obaveštavanju lica da će se započeti sa obradom podataka koji se odnose na njega, takođe predstavlja sastavni deo pravnog režima dopuštene obrade podataka. Naravno, i u ovom slučaju valja odrediti izuzetke, odnosno kada će se smatrati da prethodno obaveštavanje nije potrebno.

Najzad, u ovaj pravni režim svakako spadaju i pravila o dopuštenosti obrade naročito osetljivih podataka o ličnosti. Uobičajeno se smatra da se radi o sledećim podacima: nacionalna pripadnost, rasno poreklo, religijsko uverenje, pripadnost sindikatu, političko mišljenje, ideološko ili drugo uverenje, zdravlje, seksualni život i seksualna orijentacija i sl. U tom smislu, neophodno je precizirati pravilo koje bi navelo posebne, restriktivnije uslove za obradu ovih podataka. Posebno je potrebno precizirati pravila o pristanku na obradu ovih podataka, tj. o formi pristanka, sadržini pristanka, opozivu pristanka, kao i o ograničenju prava, odnosno o slučajevima kada je moguće pristupiti obradi naročito osetljivih podataka o ličnosti bez pristanka lica na koje se odnose.

Kao sastavni deo opšteg pravnog režima o dopuštenosti obrade ličnih podataka poželjno je uključiti i odredbe koje se odnose na posebne slučajeve obrade, kao što je obrada podataka o kažnjavanju lica, obrada podataka za statističke i naučne svrhe, obrada adresa stanovanja, obrada podataka o ličnosti za novinarske i druge publicističke svrhe, kao i *on-line*, tj. internet obrada podataka o ličnosti.

c) Prava lica na koje se odnose podaci

Deo zakonskog teksta koji reguliše prava lica na koje se odnose podaci o ličnosti je verovatno najstrožiji njegov deo, posebno s obzirom na to da od uspešno definisanih odredbi o pravima lica zavisi i efikasna zaštita ovih lica. U tom smislu, novi zakon bi trebalo da sadrži pravila o tri posebna prava:

- pravu na obaveštenje o obradi podataka,
- pravu na uvid u dokument koji sadrži podatke o ličnosti,
- kao i o pravu na kopiju tog dokumenta.

S druge strane, i nakon definisanja ova tri posebna prava, trebalo bi precizirati posebnu grupu prava koja se odnose na prava lica povodom izvršenog uvida u dokument koji sadrži podatke o ličnosti.

Dakle, prvo pravo lica sastojalo bi se u njegovom zahtevu koji bi bio upućen rukovaocu zbirke, da mu pruži informacije koje su vezane za obradu podataka koji se odnose na njega. Uporednopravno posmatrano, u okviru ovog prava na obaveštenje mogli bi se izdvoji čak četrnaest zahteva lica, kao što je zahtev da zna da li rukovalac obrađuje podatke o njemu i na koji način to čini, koje podatke o njemu obrađuje, u koje svrhe, gde se nalaze podaci, ko koristi podatke i u koje svrhe i sl.

Drugo, lice ima pravo da od rukovaoca zahteva da mu stavi na uvid dokument koji sadrži podatke koji se na njega odnose. Ovo pravo bi trebalo da obuhvati ovlašćenja lica da može da razgleda dokument, tj. da ga pročita, odnosno pravo da sluša i gleda audio ili video kasetu i sl., kao i njegovo pravo da čini rukopisne beleške o onome što razgleda.

Garancije prava na uvid morale bi da budu dopunjene posebnom grupom pravila koja se odnose na način ostvarivanja prava na uvid, odnosno na rešavanje pitanja o obliku u kome se nalaze podaci i njihovoj razumljivosti, o pravu na izbor oblika u kojima se podaci nalaze, o upotrebi

sopstvene ili opreme rukovaoca prilikom ostvarivanja prava, o vremenu i mestu vršenja prava na uvid, o naknadi za uvid, o stručnoj pomoći rukovaoca prilikom vršenja uvida, o jeziku na kojem je dokument sačinjen i sl.

Treće, lice ima pravo da od rukovaoca zahteva da mu izradi kopiju dokumenta koji sadrži podatke koji se odnose na njega. Ovo jednostavno pravilo, zahteva dalje posebna pravila o određivanju iznosa naknade za izradu kopije, kao i obliku u kome se kopija izdaje.

Međutim, tu se posao zakonodavca u vezi sa tri navedena posebna prava ne završava. Ono što je neophodno dalje učiniti jeste formulisanje dve grupe pravnih pravila. Jedna grupa bi se odnosila na pravila o ograničenjima prava, odnosno odgovorila bi na pitanje u kojim slučajevima lice nema pravo na obaveštenje, na uvid ili na kopiju.

Druga grupa pravila odnosila bi se na postupak za ostvarivanje navedenih posebnih prava. Tu bi, pre svega, bilo reči o formi zahteva i obrascu zahteva, a zatim i o sadržini zahteva, odnosno elementima koji moraju da prate zahtev, kao što su podaci o identitetu podnosioca i njegova adresa prebivališta ili boravišta. Zatim, trebalo bi formulirati pravila o podnošenju zahteva od strane zakonskog naslednika umrlog ili nestalog lica i pravila o podnošenju zahteva od strane lica koje zbog fizičkih ili drugih nedostataka ne može samo da ga podnese. Najzad, trebalo bi odrediti pravila o postupanju rukovaoca po zahtevu, odnosno o tome pod kojim uslovima rukovalac može da odbaci podnet zahtev, kao i o tome kako postupa rukovalac kada usvoji zahtev, a kako kada odbije da udovolji zahtevu.

Posebna grupa pravila odnosila bi se na ustanovljenje novog nezavisnog nadzornog organa–Poverenika. Prema standardima Direktive EU 95/46/, staranje o primeni zakona i posebno o zaštiti garantovanih prava moralo bi da bude prepušteno posebnom nezavisnom telu, zaštitniku ili povereniku. Ovo telo ne bi smelo da bude deo izvršne grane vlasti, već bi njegov položaj morao da bude ustrojen slično statusu pripadnika sudske vlasti. U zakonu o zaštiti podataka o ličnosti morale bi da budu sadržane odredbe kojima se garantuje ovakav njegov položaj.

Sa druge strane, zakon bi morao da sadrži i odredbe o postupanju poverenika, i to pre svega kao drugostepenog organa koji će odlučivati po žalbi u postupku zaštite garantovanih prava.

Prava lica povodom izvršenog uvida činila bi sadržinu poslednje grupe pravila. Naime, licu nije dovoljno samo da zna da li rukovalac obrađuje podatke o njemu ili da zna neku drugu činjenicu relevantnu za radnje obrade, kao što mu nije dovoljno samo da stekne uvid i kopiju dokumenta koji sadrži podatak o njemu. Njemu će veoma često biti potrebna i druga ovlašćenja na osnovu kojih će moći neposrednije da se umeša u radnje obrade podataka. U tom kontekstu, moguće je formulirati niz posebnih prava koje stoje na raspolaganju licu i bez kojih bi zaštita podataka o ličnosti bila svakako nepotpuna i neefikasna. Ova prava bi se odnosila na sledeće situacije.

Ako nađe da su podaci koji se o njemu obrađuju netačni, lice bi moralo da dobije pravo da zahteva od rukovaoca ispravku tih podataka. Slično tome, ako se uvidom u dokument pokaže da podatak o njemu nije potpun, ili da je zastareo, tj. da nije ažuran, u smislu da je bio tačan u prošlosti, ali to nije i sada, licu bi se moralo priznati pravo da traži dopunu podatka, odnosno njegovo ažuriranje.

Dalje, u određenim slučajevima lice može da zahteva od rukovaoca brisanje podatka. To bi bili oni najdrastičniji slučajevi kada se pokaže da je obrada podataka nedopuštena, odnosno da nisu ispunjeni zakonski uslovi koji se odnose na svrhu obrade, na pristanak za obradu i na tačnost podatka.

Na kraju, ako lice ospori tačnost, potpunost i ažurnost podataka koji se o njemu obrađuju, ono ima pravo da zahteva preduzimanje određenih privremenih mera do trenutka kada se okonča proces utvrđivanja njihove tačnosti, potpunosti, odnosno ažurnosti. U ove mere spadaju zahtev za privremenu obustavu obrade osporenih podataka, tj. zahtev koji se u uporednom pravu imenuje kao zahtev za blokiranje obrade, a sa druge strane, zahtev za označavanje podataka kao osporenih.

3. Posebni pravni standardi

Nakon usvajanja opšteg zakonskog teksta, potrebno je, na prvom mestu, proveriti da li su ostali zakoni koji se odnose na zaštitu ličnih podataka u saglasnosti sa opštim pravilima i ako nisu,

potrebno je usaglasiti dve grupe pravila. Sa druge strane, u oblastima u kojima ne postoje posebna pravila o zaštiti podataka o ličnosti, a smatra se da je njihovo usvajanje neophodno, potrebno je pristupiti definisanju ovih pravila u skladu sa savremenim uporednopravnim rešenjima i opštim pravilima zaštite podataka o ličnosti.

Najviši pravni standardi zaštite podataka o ličnosti trebalo bi da budu sadržani u sledećim pravnim oblastima:

- a) Sloboda pristupa javnim informacijama – Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. gl. RS 120/04), sadrži pravila o zaštiti podataka o ličnosti (up. članove 9. i 14. Zakona);
- b) Medicinski podaci o ličnosti – Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva (Sl. list SRJ, 12/98, 37/02), ne sadrži posebna pravila o zaštiti medicinskih podataka o ličnosti, već se isključivo oslanja na opšti pravni režim zaštite ličnih podataka. Zakonodavac bi prilikom donošenja novih propisa u ovoj oblasti trebalo da ima na umu potrebu usklađivanja sa rešenjima iz Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope No. R (97) 5 o zaštiti medicinskih podataka;
- c) Bankarski sektor – novi Zakon o bankama (Sl. gl. RS 107/05), koji će stupiti na snagu u celini 1. oktobra 2006, sadrži odredbe o zaštiti podataka o klijentima banke, ali bi te odredbe (up. članove 46–49 Zakona), posebno u pogledu preciznosti zakonskih formulacija i daljeg transfera prikupljenih podataka, trebalo uskladiti sa opštim pravilima;
- d) Arhivska građa – arhiviranje podataka o ličnosti trebalo bi da bude uređeno posebnim zakonskim tekstom. Nažalost, Zakon o arhivskoj građi SRJ (Sl. list SRJ, 12/98, 13/98), ne sadrži odredbe koje eksplicitno govore o podacima o ličnosti. Nasuprot tome, postoje posebni propisi koji sadrže pravila arhiviranja ličnih podataka i koje bi trebalo uskladiti sa opštim pravnim pravilima (uporedi čl. 81 Zakona o policiji, Sl. gl. RS 101/05);
- e) Sektor bezbednosti – prema Zakonu o policiji (Sl. gl. RS 101/05), policija je ovlašćena da prikuplja i obrađuje podatke o ličnosti pre svega u cilju sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela. Pravni režim zaštite ličnih podataka u ovoj oblasti jeste propisan Zakonom (up. članove 75–79), ali nije usklađen sa opštim pravilima. Sa druge strane, u pogledu zakonskog ovlašćenja za prisluškivanje i drugo presretanje komunikacije, primećuje se velika razlika između Zakona o policiji i Zakona o bezbednosno-informativnoj agenciji (Sl. gl. RS 42/02). Dok prvi zakonski tekst značajno sužava polje primene ovlašćenja policije (up. čl. 83.), dotle drugi tekst omogućava BIA da proizvoljno zahteva presretanje komunikacije ako je „to potrebno iz razloga bezbednosti Republike Srbije“ (up. čl. 13.). Najzad, oba zakonska teksta propuštaju da u svoja pravila inkorporišu najviše standarde Evropskog suda za ljudska prava u oblasti presretanja komunikacije;
- f) Sektor telekomunikacija – nasuprot savremenim uporednopravnim trendovima i najvišim evropskim standardima, Zakon o telekomunikacijama (Sl. gl. RS 44/03), uopšte ne sadrži odredbe o zaštiti podataka o ličnosti u sferi telekomunikacija. Ova pravna praznina morala bi što pre da bude popunjena usvajanjem rešenja sadržanih u dokumentima EU;
- g) Reklamiranje direktnim obraćanjem – Zakon o oglašavanju (Sl. gl. RS 79/05) sadrži odredbe o pravu lica da se usprotivi direktnom i individualiziranom upućivanju oglasnih poruka (up. čl. 9.);
- h) Radni odnosi – Pravila o zaštiti podataka o ličnosti u vezi sa radnim odnosima sadržana su, pre svega, u Zakonu o radu (Sl. gl. RS 24/05 i 61/05), a zatim i u posebnim zakonima kojima se uređuju radni odnosi u državnoj upravi (Zakon o državnim službenicima, Sl. gl. RS 79/05), odnosno policiji (Zakon o policiji, Sl. gl. RS 101/05). Sadržaj ovih pravila u sva tri zakonska teksta nedvosmisleno upućuje na potrebu njihovog usklađivanja sa opštim pravnim režimom zaštite podataka o ličnosti.

3. Principi i standardi za zakonsko uređivanje postupanja sa tajnim podacima

Slobodan pristup informacijama i tajni podaci u Srbiji

Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji je u Srbiji usvojen krajem 2004. godine, jeste jedna od karika koja treba da obezbedi javnost rada države i njenih organa i koja treba da tajnost pojedinih informacija svede na nužnu sadržinsku meru koju zahteva otvoreno i demokratsko društvo. Ali to nije dovoljno. Uporedno pravno iskustvo jasno pokazuje da je sloboda pristupa informacijama usko povezana sa pitanjem tajnosti podataka, iz čega proizilazi i potreba za donošenjem posebnog zakona koji bi na adekvatan način, i u skladu sa međunarodnim standardima i uporedno-pravnim iskustvom pitanje tajnosti informacije sveo na nužnu i neophodnu sadržinsku meru. Zato je u Srbiji hitno potrebno i donošenje *Zakona o tajnim podacima*, koji bi na jedinstven način trebalo da obuhvati sva pitanja iz ove oblasti, uključujući i ona koja proizilaze iz uporedno-pravnog iskustva zemalja koje su zakone i druge propise iz ove oblasti već donele.

Posmatrajući pravni sistem Srbije, možemo zaključiti da smo, u oblasti regulisanja postupanja sa tajnim informacijama, još uvek daleko od proklamovanih ciljeva otvorenog i transparentnog društva kojima se navodno teži, te da sadašnji mnogobrojni pravni propisi u ovoj oblasti nisu usklađeni sa standardima sadržanim u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što u pogledu osetljivih informacija već ima konsekvence i na njegovo sprovođenje.

Tako je nevladina organizacija Inicijativa mladih za ljudska prava krajem oktobra 2005. podnela zahtev Bezbednosno informativnoj agenciji u kome je tražila informaciju o broju podnetih zahteva za prisluškivanje tokom te godine, kao i podatak o broju prisluškivanih osoba na osnovu podnetih zahteva. Ovakav zahtev je bio sasvim legitiman i u duhu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer se zahtev svodio na statistički broj. Naime, zahtevom se nije poimenično tražilo protiv kojih lica je podnet zahtev za prisluškivanje, niti imena prisluškivanih lica. Zato ovaj zahtev nije ni mogao, ni smeo biti tumačen ograničenjem neophodnim u demokratskom društvu. Međutim, Bezbednosno-informativna agencija nije omogućila pristup traženim informacijama, nakon čega je Inicijativa mladih za ljudska prava podnela žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja, koji je doneo rešenje i naložio Agenciji da dostavi tražene informacije u roku od tri dana. Bezbednosno-informativna agencija je odbila da izvrši rešenje Poverenika i pokrenula je upravni spor pred Vrhovnim sudom Srbije protiv pomenutog istog, čime je potvrdila da je reč o zatvorenoj i od građana otuđenoj instituciji koja teži tajnosti svog rada i koja ne prepoznaje pravo na slobodan pristup informacijama kao elementarnu demokratsku tekovinu. Vrhovni sud Srbije, je 23. maja 2006. godine, odbacio tužbu Bezbednosno-informativne agencije protiv rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja Republike Srbije i Agenciji je naloženo da u roku od tri dana dostavi informacije o prisluškivanjima građana u 2005. godini. Na žalost, Bezbednosno informativna agencija još uvek nije postupila po odluci Vrhovnog suda.³

Povodom ovog slučaja, u intervjuu objavljenom nekoliko dana kasnije u dnevnom listu „Blic“, ministar pravde je otvoreno braneći Agenciju, pokazao suštinsko nerazumevanje, ali i nepoznavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što je sa stanovišta funkcije koju vrši – nedopustivo.⁴ Pomenuti ministar je svojim stavom u ovom intervjuu jasno iskazao zašto Srbiji ne treba Zakon o tajnim podacima, a napadom na Poverenika za informacije od javnog značaja kao nezavisno i nepristrasno telo, pokazao, ko u Srbiji sprečava uspešnu implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Ovakve izjave, pored toga što su neosnovane, potencijalno su veoma opasne, jer dolaze od članova Vlade, koja je po Zakonu, inače, nadležna za sprovođenje rešenja Poverenika, kada se ona ne sprovode. Dolazimo do zaključka da opstrukciju ovog Zakona, kao i donošenje zakona o tajnim podacima, sprečavaju upravo najviše državne strukture.

U istraživanju sprovedenom od juna do avgusta 2005. godine, YUCOM i partnerske organizacije uputile su više od 100 zahteva za pristup informacijama različitim organima javne vlasti u

3 Uporedi: *Saopštenje organizacije Inicijativa mladih za ljudska prava*, Beograd, 23. maj 2006. godine.

4 Uporedi: Intervju sa ministrom pravde Zoranom Stojkovićem: *Državna je tajna koga BIA prisluškuje*, „Blic“, 5. jun 2006. godine, str. 8–9.

Srbiji. Na zahtev upućen Vladi Srbije u vezi sa ukupnim troškovima pratnje lica koja su optužena pred Haškim tribunalom u 2005. godini, Vlada je u odgovoru (ne i rešenju o odbijanju) obavestila tražioce da je ..."reč o informaciji vezanoj za dokumentaciju Vladinih odluka koje su zavedene kao poverljiv materijal, te da zato nema mogućnosti, shodno Poslovniku Vlade, da učini ovu informaciju dostupnom". U konkretnom slučaju, iako je postojala zakonska obaveza koja proističe iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja za sprovođenje testa javnog interesa, to nije učinjeno, već se Vlada samo pozvala na Poslovnik, prema kojem su njene odluke zavedene kao poverljiv materijal, što je bio jasan signal koji je ukazao da ne postoje adekvatni zakonski okvir i regulativa kojima bi se na jedinstven način uredilo pitanje tajne.⁵

Ovakvim situacijama naročito pogoduje činjenica da danas u Srbiji postoji ogroman broj zakona i podzakonskih akata koji u sebi sadrže parcijalne odredbe u kojima se govori o različitim vrstama tajni, te se samo njihovim strogim nabravanjem može doći do zaključa da je i posle demokratskih promena u Srbiji rad državnih organa, javnih službi, specifičnih institucija kao što su vojska i policija, Bezbednosno-informativna agencija, pa čak i javnih preduzeća i ustanova često obavijen velom „tajne“. Kao što je već rečeno, u svakom demokratskom društvu, postoje izvesne informacije koje su izuzete iz obaveze uvida i davanja građanima. Međutim, u takvim situacijama, strogo se vodi računa da *tajnost proizilazi iz sadržine takvih dokumenata odnosno informacija*, pri čemu se obezbeđuju adekvatni sistemi kontrole, kako se ne bi dogodilo da se određeni podaci odnosno informacije izuzimaju iz obaveze obezbeđenja pristupa kako bi se štitili lični interesi političara, policajaca, vojnih lica ili drugih državnih službenika, odnosno vlasnika kompanija.

Ne treba, međutim, izvesti pogrešan zaključak da ni jedna informacija koja se nalazi u posedu državne vlasti ne može biti tajna. Informacije koje su zakonom, propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određene kao državna, službena, vojna, poslovna ili druga tajna, a koje su zaštićene zakonom i pretežu nad interesom pristupa informacijama; informacije u posedu državnog organa koje bi mogle da ugroze život, zdravlje, sigurnost ili drugo važno dobro nekog lica; informacije koje bi omele ili otežale sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka i izvršenja presude i sprovođenja kazne; koje bi ozbiljno ugrozile odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose; bitno umanjile sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji kao i informacije u posedu državnog organa koje se odnose na privatnost, čast i ugled ili bilo koje drugo pravo lica na koje se informacija lično odnosi, mogu, i moraju, ali samo iz *sadržinskih razloga*, i u zavisnosti od svakog konkretnog slučaja, biti predmet „tajnosti“.⁶ Pomenuti tripartitni test, odnosno test javnog interesa zato je od odlučujućeg značaja u „proceni“ da li se bilo koja informacija, odnosno dokument može smatrati „tajnim“. Ali, to već ulazi u domen diskrecione ocene, a diskreciona ocena može biti varljiva. Davno se pokazalo da se diskreciona ocena često zloupotrebljava, a kako bi se to sprečilo neophodna je dobra edukacija u ovoj oblasti.

Prethodno navedeni primeri, predstavljaju klasične primere zloupotrebe „tajnosti“ podataka, ali i nepoznavanja jednog od ključnih pojmova savremenog društva – pojma vladavine prava. Zato je pravilno postupanje u slučaju diskrecione ocene još uvek daleko ispred nas, odnosno standard koga tek treba osvojiti. Međutim, navedeni slučajevi svakako jasno ukazuju i govore u prilog reformi propisa u ovoj oblasti u Srbiji, kroz donošenje posebnog zakona koji bi na jedinstven način regulisao pitanje tajne i klasifikacije tajnih podataka.

Nedostaci postojećeg normativnog okvira regulacije tajnih podataka u Srbiji

Nažalost, nasleđeni sistem normativnog regulisanja pitanja tajne koji je još uvek u najvećoj meri zasnovan na Miloševićevim zakonima i drugim propisima u ovoj oblasti, ne obezbeđuje adekvatan sistem kontrole, a izgleda da se u njemu, s obzirom na poslednja dešavanja i pomenute slučajeve, dobro snalaze i političari koji su danas na vlasti.

5 Uporedi: *Monitoring primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovni u organima javne vlasti kroz sprovođenje istraživanja i slanjem zahteva za informacijama, Deo II Završni izveštaj – Srbija*, Komitet pravnika za ljudska prava, 28. septembar 2005. godine.

6 Uporedi: Komitet ministara Saveta Evrope, *Preporuka R (2002)2 o uvidu u službene dokumente*, IV Moguća ograničenja uvida u službene dokumente; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS“, br. 120/04, čl. 9–14 i dr.

Na ovom mestu, pomenućemo samo neke zakone i podzakonske akte u Srbiji koje u sebi sadrže odredbe o obavezi čuvanja tajne.

Na nivou doskorašnje Državne zajednice Srbije i Crne Gore, važili su sledeći zakoni i podzakonski akti: Zakon o odbrani, Zakon o vojsci Jugoslavije, 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 štiti primenom posebnih mera bezbednosti, Uredba o mobilizaciji i drugi zakoni i podzakonski akti.⁷ Nakon rezultata sprovedenog referenduma o nezavisnosti Crne Gore, održanog 21. maja 2006. godine, očekuje se konstituisanje države Srbije kao nezavisne i samostalne države i preuzimanje odnosno „spuštanje“ navedenih propisa na Srbiju kao nezavisnu državu i pravnog sledbenika Državne zajednice.

Navedenim propisima, treba pridružiti i već postojeće zakone i podzakonske akte na nivou Srbije, koji u sebi sadrže odredbe koje se odnose na tajnost podataka odnosno informacija: Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o privrednim društvima, Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, Zakon o Vladi Republike Srbije, Poslovnik Vlade Republike Srbije, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Zakon o uslovima za obavljanje psihološke delatnosti, Zakon o odbrani Republike Srbije, Uputstvo o planiranju odbrane Republike Srbije, kao i mnogi drugi zakonski i podzakonski akti.⁸

I pored velikog broja propisa, jako je teško sadržinski odrediti šta je podatak odnosno informacija koja u sebi sadrži državnu, službenu, vojnu, poslovnu ili drugu tajnu, što otvara i mogućnost značajnih zloupotreba. Razlog za to leži i u činjenici da ne postoji zakonska definicija državne, službene i vojne tajne, već se ona još uvek izvodi iz bića krivičnih dela odavanja državne, službene i vojne tajne utvrđenih Krivičnim zakonom. S druge strane, u nekim segmentima, odnosno kroz određene propise, državna tajna se delimično meša i poistovećuje sa vojnom tajnom, što svakako ne doprinosi jasnom razgraničenju različitih vrsta „tajni“.

Nedovoljno jasna procedura, odnosno postupak klasifikacije određene informacije oznakom „tajno“, svakako da je ključni nedostatak postojećih pravnih propisa. Tako se često dešava da se podzakonskim aktom određenog organa određuju osnovi takve procedure bez ikakve sadržinske kontrole, već samo kroz navođenje akata koji po automatizmu dobijaju oznaku „tajno“. Već smo imali priliku da uočimo, da u Srbiji postoji „prava prašuma“ propisa u oblasti „tajni“, a ona svakako jeste još „gušća“ ukoliko bi u njih uvrstili i propise koji regulišu proceduru stavljanja određene informacije pod oznaku „tajno“, ili postupak „otvaranja“ određene informacije koja je nosila ovu „oznaku“. Pitanje procedure parcijalno je rešeno, praktično od organa do organa, što samo doprinosi „zatvorenosti“ sistema u ovoj oblasti.

Zastareli sistem klasifikacije tajnih podataka, jeste još jedna smetnja za uspešno sprovođenje zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Neusklađenost drugih zakonskih i podzakonskih akata sa izuzecima utvrđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji su kao takvi preuzeti iz odredaba međunarodnih dokumenata, demokratskih standarda i uporedno-pravnog iskustva, kao i mogućnost da se po pravilu *lex specialis derogat legi generali* posebnim zakonima u posebnim oblastima uvede novi izuzeci, svakako da je poseban problem u postojećem pravnom sistemu. Ono što se ne sme dozvoliti, je da se budućim zakonom o tajnim podacima proširi krug ograničenja koji je predviđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Pitanje rukovaoca tajnim podacima, odnosno lica koja su zadužena za njihovo čuvanje, njihova bezbednosna provera i stupanje u službu na ovako odgovornim mestima, jeste još jedan de-

7 Zakon o odbrani, „Službeni list SRJ“, br. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/2002; Zakon o vojsci, „Službeni list SRJ“, br. 43/94, 28/96, 22/99, 44/99, 74/99, 3/2002, 37/2002; 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 štiti primenom posebnih mera bezbednosti, „Službeni list SRJ“, br. 54/94; Uredba o mobilizaciji, „Službeni list SRJ“, br. 35/97 i dr.

8 Krivični zakonik, „Službeni glasnik RS“, br. 85/2005; Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni list SRJ“, broj 70/2001, 68/2002, „Službeni glasnik RS“, br. 58/2004; Poslovnik Narodne skupštine (prečišćen tekst), „Službeni glasnik RS“, br. 32/2002, 57/2003, 12/2004, 16/2004, 29/2004, 54/2004; Zakon o uređenju sudova, „Službeni glasnik RS“, br. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 103/2003, 29/2004; Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS“, br. 63/2001, 42/2002, 39/2003, 44/2004, 51/2004; Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, „Službeni glasnik RS“, br. 16/97, 34/2001; Zakon o odbrani, „Službeni glasnik RS“, br. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93, 48/94; Uputstvo o planiranju odbrane Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 10/92 i dr.

mokratski standard i pitanje koje treba rešiti posebnim zakonom o tajnim podacima. S tim u vezi, ne ugrožavajući status „duvača u pištaljku“ za koji se zalažemo, neophodno je i pokrenuti pitanje prekršajne, pa i krivične odgovornosti za otkrivanje određenih tajnih podataka, kada se oni pojavljuju u javnosti u cilju „prljavih“ političkih kampanje i borbe, koju između sebe, plasiranjem tajnih podataka vode različiti centri moći.

Analizom sadašnjih pravnih propisa u Srbiji, uočljivo je da nema ni posebnog tela koje bi na zakonski način raspolagalo tajnim podacima, kao ni nezavisnog i nepristrasnog tela koje bi moglo, s vremena na vreme, vršiti „sadržinsku kontrolu“ informacija koje nose oznaku tajno. Obrazovanje posebne Komisije koja bi imala mogućnost provere tajnih podataka, od naročitog je značaja u demokratskom društvu, što je jedno od suštinskih pitanja koje bi trebalo razrešiti ovim zakonom.

Iako Srbija nije članica ni Partnerstva za mir, ni NATO Pakta, uporedni pregled zakona različitih država kojima je regulisano pitanje tajni, pokazuje da ovi zakoni najčešće sadrže podatke i o ovom veoma značajnom pitanju.

Nažalost, iz ovog kratkog pregleda ali i izloženih primera, jasno proizilazi da je Srbija i u ovoj oblasti negde na začelju evropske kolone, i to ne slučajno. Za razliku od drugih istočnoevropskih zemalja, u kome su propisani savremeni standardi u oblasti tajnih podataka, koje su otvorila dosijee tajnih ideoloških policija odnosno tajnih službi iz doba komunizma i okončale proces lustracije, u Srbiji do suočavanja sa prošlošću, kako u odnosu na nekadašnji komunistički režim tako i u odnosu na period režima Slobodana Miloševića, još uvek nije došlo. To svakako ometa i odlaže i reformu oblasti tajnih podataka, koja još uvek nije ni započela. Proklamovani put ka Evropskoj uniji, pre ili kasnije će nas dovesti do potrebe usvajanja i ovog zakona. Pandorina kutija se tada međutim, samo otvara i nameće potrebu reforme i u drugim kritičnim oblastima, pre svega onih koji se odnose na civilnu kontrolu vojske, tajnih službi i policije, javnost rada, otvaranje dosijea i sl. Zadatak nije lak a vreme će pokazati da li je uopšte i realan.

Narodna skupština Srbije se, usvajajući Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije, obavezala da će pristupiti zakonskom uređenju kriterijuma za određivanje tajnosti dokumenata i postupaka za njihovo čuvanje (tačka 3. Sistem državne uprave, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i javnih službi), što je dovoljan osnov za civilno društvo da lobira za što hitnije donošenje ovog akta.

Mogućća Skica zakona o tajnim podacima – principi i standardi proglašavanja, rukovanja i zaštite tajnih podataka

Uporedno-pravno iskustvo i navedeni primeri govore u prilog da su oblast tajnih podataka i slobode pristupa informacijama kompatibilne i povezane, i da se sužavanje prava na pristup informacijama pozivom na tajnost dokumenata može sprečiti samo donošenjem *Zakona o tajnim podacima*. Upravo iz tog razloga, u mnogim zemljama, donošenje zakona o slobodnom pristupu informacijama iniciralo je i donošenje zakona o tajnim podacima i obrnuto, što pokazuje i naredna tabela.

Tabela:
*Zakoni o slobodnom pristupu informacijama
i zakoni o tajnim podacima u zemljama centralne i istočnoj Evrope⁹*

Zemlja	Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama	Zakon o državnim tajnama
Albanija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama u službenim dokumentima, 1999	Zakon o stvaranju i kontroli klasifikovanih podataka, 1999
Bugarska	Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama, 2000	Zakon o zaštiti klasifikovanih podataka, 2002

⁹ Tabela preuzeta iz publikacije: *National Security and Open Government: Striking the right balance*, 2003, p. 151. i dopunjena podacima do kojih je došao autor sa saradnicom YUCOM-a Katarinom Jozić. Publikacija se može naći na Internetu: www.maxwell.syr.edu/campbell/opengov/NSOG.pdf.

Zemlja	Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama	Zakon o državnim tajnama
Republika Češka	Zakon o slobodnom pristupu informacijama, 1999	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 1998
Estonija	Zakon o javnim informacijama, 2000	Zakon o državnim tajnama, 1999, izmenjen 2001
Mađarska	Zakon o zaštiti ličnih podataka i otvaranju podataka od javnog interesa, 1998	Zakon o državnim tajnama, 1997
Letonija	Zakon o slobodi informacija, 1998	Zakon o državnim tajnama, 1997
Litvanija	Zakon o davanju informacija javnosti, 2000	Zakon o državnim tajnama, 1995
Makedonija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama javnog karaktera, 2006	Zakon o klasifikaciji informacija, 2004
Poljska	Zakon o pristupu informacijama, 2001	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 1999
Rumunija	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, 2001	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 2002
Slovačka	Zakon o slobodnom pristupu informacijama, 2000	Zakon o zaštiti klasifikovanih informacija, 2001
Slovenija	Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, 2003	Zakon o klasifikaciji informacija, 2001

Osnov za skicu budućeg Modela zakona o tajnim podacima, predstavlja uporedno-pravna analiza zakona koji se odnose na tajne podatke Rumunije, Bugarske, Slovenije, Makedonije, Hrvatske, Estonije, Češke i Litvanije, kao i normativna regulacija tajnih podataka u SAD.

Analiza navedenih zakona pokazuje da bi zakon o tajnim podacima i u Srbiji morao da se sastoji od nekoliko poglavlja, koja bi obuhvatala: 1) Osnovne odredbe; 2) Klasifikaciju tajnih podataka 3) Osnove zajedničke procedure 4) Pristup, mere, dozvolu za pristup i zaštitu tajnih podataka 5) Telo nadležno za čuvanje i zaštitu tajnih podataka; 6) Nadzor nad sprovođenjem zakona; 7) Proveru tajnosti i deklasifikaciju tajnih podataka; 8) Kaznene odredbe i 9) Prelazne i završne odredbe.

1. Osnovne odredbe – Prvo poglavlje budućeg zakona – *Osnovne odredbe*, najpre bi trebalo da se odredi predmet zakona, uz dodatnu odrednicu da se ovim zakonom osniva posebno telo za čuvanje, zaštitu i proveru tajnih podataka.

Kao što je to i u našem zakonodavstvu uobičajno, narednih nekoliko članova treba da definišu osnovne pojmove koji se u zakonu koriste, kao što su to na primer: poverljive informacije, uključujući i zakonske definicije državne, službene i vojne tajne (ali i drugih oblika tajni kao na primer: poslovna ili profesionalna tajna) i eventualno, pojam poverljive informacije strane države. Pored ovih definicija, pojmovno bi mogli i trebali da budu određeni i izrazi poput rukovalac tajnim informacijama, deklasifikacija, dokument i sl. Definisajući osnovnih pojmova trebalo bi pristupiti krajnje obazrivo, kako ne bi došlo do pojmovnog sužavanja koje bi prouzrokovalo veće ograničenje prava sadržanog u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Čini se da bi u delu koji se odnosi na osnovne odredbe, uputno bilo još jednom ponoviti opštu listu informacija koje mogu biti izuzete iz obaveze uvida i davanja, shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama.

2. Klasifikacija tajnih podataka – Drugo poglavlje, odnosilo bi se na klasifikaciju tajnih podataka, koje bi bio usklađeno sa već pomenutim uporedno-pravnim iskustvom. Klasifikacija se

odnosi na stepen tajnosti određenih informacija koje nose oznaku državna, službena ili vojna tajna. Ovo pitanje, u našem pravnom sistemu regulisano je zastarelom *Uredbom 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 štiti primenom posebnih mera bezbednosti*,¹⁰ ali, s obzirom na vreme i način njenog donošenja (1994), i u poređenju sa uporedno-poravnim standardima, jasno je da bi kroz odredbe budućeg zakona, Uredba morala da doživi svoj suštinski preobražaj.

Naravno, u okviru ovog dela, bliže bi bio određen stepen poverljivosti određene informacije (strogo poverljivo, poverljivo, interno), ali bi se, na primer, kroz razradu pojma državne ili službene tajne, mogli taksativno nabrojati dokumenti, odnosno informacije koje po svojoj sadržini predstavljaju informacije sa najvećim stepenom tajnosti. Međutim, čak i ovakav „listing“ ne bi smeo da ugrozi prethodno sprovođenje tripartinog testa, pre označavanje ovakve informacije tajnom, odnosno takva lista morala bi samo bliže da odredi šta se podrazumeva pod npr. opštom zakonskom formulacijom „ozbiljnog ugrožavanja odbrane zemlje, nacionalne ili javne bezbednosti ili međunarodnih odnosa“.

3. Osnovi zajedničke procedure za određivanje tajnih podataka – Osnovi zajedničke procedure za sve organe, bar kada je reč o državnoj, službenoj ili vojnoj tajni, morali bi da budu zasnovani na obavezi sprovođenja testa javnog interesa, u svakom konkretnom slučaju pre označavanja određene informacije „tajnom“. Na taj način bi se obezbedilo da „tajna informacija“ zaista to i bude po svojoj sadržini, a ne po formi dokumenta. Tako bi se znatno smanjila mogućnost zloupotrebe „tajnosti“ podataka, a u slučaju ukoliko bi do nje i došlo, bilo bi poznato ko snosi odgovornost za prikrivanje određenih informacija. Procedura bi, takođe morala da obezbedi i realnu klasifikaciju tajnih podataka na strogo poverljive, poverljive i interno tajne informacije, upravo u zavisnosti od sadržine samog dokumenta u kome se određena informacija nalazi.

4. Pristup, mere, dozvola za pristup i zaštita tajnih podataka – U ovom delu, akcent bi trebalo da bude stavljen na mogućnost pristupa tajnim informacijama, prethodnim merama koje bi trebale da obezbede zaštitu tajnih podataka, eventualnu dozvolu za pristup tajnim informacijama od strane najviših javnih službenika i državnih funkcionera i sistemu zaštite tajnih podataka.

Zato bi u ovom delu najpre trebalo bliže odrediti prava i dužnosti rukovaoca tajnim podacima, postupak bezbednosnih provera kojim bi lice kao rukovalac tajnim podacima bilo podvrgnuto, mogućnost određenih državnih službenika i funkcionera da pristupe odnosno steknu uvid i tajne informacije uz obavezno zavođenje imena i prezimena lica koje je izvršilo takav uvid a što bi moglo biti i predmet posebne dozvole za pristup tajnim informacijama, kao i sve ostale mere kojima bi bila obezbeđena direktna zaštita tajnih podataka (mesto čuvanja, način čuvanja, način zavođenja tajnih informacija i sl).

Reč je prema tome, o vrlo osetljivom delu, koji duboko zadire u rad tradicionalno zatvorenih organa i institucija, odnosno organa i institucija koji se najčešće u svom radu susreću sa tajnim podacima, kao na primer: Vlada, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo odbrane, Bezbednosno-informativna agencija i druge tajne službe, Vojska i dr.

5. Telo nadležno za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka – Uporedno-pravno iskustvo i u ovoj oblasti nalaže formiranje jednog relativno samostalnog, ali strogo kontrolisanog tela, u čijoj bi nadležnosti bila koordinacija, pa čak i samo čuvanje tajnih podataka, pre svega onih koji bi nosili oznaku državna, službena ili vojna tajna. Takvo telo, najčešće je neposredno podređeno Vladi, pokazuje uporedno-pravno iskustvo, ali istovremeno to ne bi mogao, ni smeo biti i jedini oblik kontrole. Takvo telo moglo bi biti organizovano kao Kancelarija Vlade Republike Srbije za zaštitu poverljivih informacija, Direktorat za zaštitu tajnih podataka, Generalni arhiv tajnih informacija i sl.

Iz uporednog prava proizilazi da bi neke od nadležnosti ovog tela mogle biti: 1) praćenje stanja u oblasti poverljivih i zaštićenih informacija; 2) razvoj fizičkih, organizacionih i tehničkih standarda u vezi zaštite tajnih informacija u državnim organima, organima autonomne pokrajine,

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 štiti primenom posebnih mera bezbednosti*, „Službeni list SRJ“, br. 54/94.

lokalne samouprave odnosno privatnim kompanijama koje poseduju informacije koje su poverljive; 3) saradnja na međunarodnom planu u ovoj oblasti s drugim sličnim agencijama, kancelarijama i telima stranih država i međunarodnih organizacija; 4) staranje u izradi podzakonskih akata koji su neophodni za dalju implementaciju ovog zakona; 5) vođenje evidencije tajnih dokumenata, podataka o izdatim dozvolama za pristup tajnim informacijama i licima koja su vršila uvid u tajne informacije i sl.

Kao što je već rečeno, važnost ovog tela, zahteva njegovu adekvatnu kontrolu i od strane drugih najviših organa vlasti, što u sistemu podele vlasti znači, da ono ne bi moglo biti samo pod subordinacijom Vlade, već posredno i Parlamenta.

6. Nadzor nad radom tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka i rukovalaca tajnih informacija – Nadovezujući se na prethodno, posebnim poglavljem trebalo bi ustanoviti mogućnost supervizije, odnosno nadzora, kako tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka, tako i rukovalaca tajnim informacijama. Najznačajniji bi, u tom smislu bio neki oblik parlamentarnog/skupštinskog nadzora. Jedno od mogućih rešenja moglo bi biti da se takva kontrola poveri Skupštinskom odboru za bezbednost, ili da se ustanovi poseban organ, kao na primer, Generalni inspektor za zaštitu tajnih informacija, koji bi bio podređen Skupštini, i koga bi, kao inokosnog organa predlagao upravo Odbor za bezbednost Narodne skupštine.

Istovremeno, to ne znači da funkcioner odnosno zaposleni u ovako odgovornoj instituciji, odnosno rukovaoci tajnim podacima ne bi bili podvrgnuti, odnosno izuzeti sudskoj odgovornosti, kroz mogućnost pokretanja adekvatnih, pre svega krivičnih postupaka u vezi sa odavanjem državne, službene ili vojne tajne, ali uz istovremeno strogo poštovanje institucije „insajdera“ odnosno „duvača u pištaljku“. Da ponovimo: onaj ko, suprotno radnopravnoj obavezi čuvanja tajne, ili kojoj drugoj pravnoj obavezi, dokument stavi na uvid drugima, neće pravno odgovarati, ako za stavljanje na uvid dokumenta postoji pretežan opravdani interes, naročito ako dokument sadrži informacije o učinjenom krivičnom delu, aktu korupcije ili drugom kršenju zakona, propustu ili greški sa ozbiljnim posledicama... .

7. Provera tajnosti i deklasifikacija tajnih podatak – Nadovezujući se na prethodna dva poglavlja, ovaj deo zakona trebao bi da obezbedi uspešne mehanizme provere samih informacija koje nose oznaku različitog stepena tajnosti. Proveru tajnosti mogla bi da bude prepuštena npr. Generalnom inspektoratu za zaštitu tajnih informacija, posebnoj Komisiji, ili određenim organima javne vlasti uključujući i poverenika za informacije.

Zakon treba da predvidi i jasnu proceduru deklasifikacije tajnih podataka, pre svega u onom trenutku kada takve informacije, usled proteka vremena prestaju da budu „bezbedonosno-opasne“. Zakonom bi međutim, trebalo biti utvrđeni i krajnji vremenski rokovi, nakon kojih bi bilo koji tajni dokument, bez obzira na stepen tajnosti (strogo poverljivo, poverljivo i interno) postao dostupan javnosti.

8. Kaznene i prelazne i završne odredbe – Poslednja dva poglavlja, jesu standardna i za naše zakonodavstvo, a takođe proizilazi iz uporedno-pravnog iskustva.

Kaznene odredbe bi se pre svega odnosile na poštovanje zakonskih obaveza koje se odnose na rad posebnog tela nadležnog za obezbeđenje čuvanja i zaštitu tajnih podataka, odnosno prekršajnoj odgovornosti (novčane kazne) rukovodioca takvog organa. Prekršaji bi se, pre svega, odnosili za slučajeve kada takvo posebno telo ne vodi podatke o dozvolama za pristup poverljivim informacijama, ili ne vodi evidenciju o pismenoj saglasnosti za bezbednosnu proveru, ne donese druge propise za koje je nadležno a odnose se na sprovođenje ovog zakona, ili ne organizuje unutrašnju kontrolu za zaštitu tajnih informacija.

Poslednje poglavlje, odnosilo bi se na **prelazne i završne odredbe**.

Prelaznim odredbama stavio bi se van snage deo postojećih zakona i podzakonskih akata koji se odnose na pitanje tajnih podataka i propisale neophodne mere i aktivnosti koje bi se morale preduzeti u određenim rokovima od dana stupanja na snagu zakona kako bi se stvorili uslovi za implementaciju predloženih normativnih rešenja, dok bi se **završnom odredbom** odredio početak primene zakona, tj. „rok čekanja“ koji bi mogao biti i duži od 7 dana, budući da bi, usled uvođenja novih sistemskih rešenja u ovoj oblasti, moglo biti i predviđeno, da ovaj Zakon ne stupi na snagu osmog dana od objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“ već, na primer, u roku od 90 dana od dana njegovog objavljivanja.



Donošenjem jednog ovakvog zakona, odnosno razradom navedenih principa i sistemskih rešenja koji proističu iz međunarodnih standarda i uporedno-pravnog iskustva, Srbija bi se pridružila porodici evropskih i drugih naroda, koje su ovakve zakone u prošlosti već donele. S druge strane, takav zakon posredno bi imao značajne implikacije i za unapređivanje sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji usled nepostojanja Zakona o tajnim podacima već danas trpi značajna ograničenja.

DEKLARACIJA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Organizacije civilnog društva, okupljene u Mančesteru, Velika Britanija, povodom 4. Međunarodne konferencije komesara/poverenika za informacije, ovom deklaracijom:

- podsećaju na deklaraciju iz Kankuna (Meksiko, 2005) koja je afirmisala pravo na pristup informacijama kao osnovno pravo i bitan uslov za demokratsko vladanje, odgovornost i razvoj participativne demokratije i ekonomskog razvoja;
- pozivaju vlade da poštuju pravo na pristup informacijama u skladu sa međunarodnim pravom i dobrim praksama;
- primećuju sa zabrinutošću pojačane tendencije koje pravo na pristup informacijama vide kao pretnju javnoj sigurnosti i zastupaju stav da je pristup informacijama suštinski važan za zaštitu svih drugih ljudskih prava i da doprinosi socijalnoj stabilnosti i bezbednosti;
- Priznaju ključnu ulogu koju imaju komesari/poverenici za informacije i slična nezavisna nadzorna tela, koja moraju da budu dovoljno finansirana da bi mogla da se održe;
- Afirmišu važnost saradnje između civilnog društva i komesara/poverenika za informacije, kao bitne za implementaciju zakona o slobodnom pristupu informacijama. Istovremeno, civilno društvo će nastaviti sa svojom ulogom kontrolora, kako primene samih nacionalnih zakona, tako i uloge komesara/poverenika za informacije;
- Primećuju vrednost pristupa informacijama u borbi protiv korupcije, kao što je priznato međunarodnim ugovorima. Naročito, pozivamo sve zemlje da potpišu i ratifikuju Konvenciju UN protiv korupcije, koja zahteva od strana ugovornica da usvoje mere koje garantuju pristup informacijama;
- Ponovo podsećaju da pravo na pristup informacijama treba da bude primenjeno u potpunosti u svim međunarodnim organizacijama.

U svetlu gorenavedenog, podržavamo dalji rad na konvenciji Saveta Evrope baziranoj na Preporuci 2002 (2) o pristupu zvaničnim dokumentima.

Pozivamo Savet Evrope da konvencija ustanovi pristup informacijama kao ljudsko pravo; da bude u skladu sa najboljim pravnim rešenjima i praksom država članica; i da uspostavi efikasan i dovoljno finansijski obezbeđen mehanizam monitoringa.

Insistiramo na otvorenom procesu rada na konvenciji u kojem će civilno društvo biti konsultovano u punom značenju reči.

Hotel Britannia,
Mančester, 24. maj 2006. godine

Sačinjeno od strane predstavnika
sledećih organizacija:

Access Info Europe (Španija)

Access-info Cener (Moldavija)

Access to Information Programme (Bugarska)

Article 19 (Velika Britanija)

Center for Democratization and Development of Institutions (Albanija)

Center for Public Policy „Providus“ (Litvanija)
Citizen and Democracy Association(Slovačka)
Commonwealth Human Rights Initiative (Indija)
Hrvatski helsinški komitet za ljudska prava (Hrvatska)
e-Governance Academy (Estonija)
Freedom of Information Center (Jermenija)
Hungarian Civil Liberties Union (Mađarska)
Independent Journalism Center (Moldavija)
LIMAC (Meksiko)
National Security Archive (SAD)
Open Society Archives (Mađarska)
Fondacija Institut za otvoreno društvo (Makedonija)
Fond za otvoreno društvo (Srbija)
Open Society b.a. (Češka)
Open Society Justice Initiative (SAD)
Pro-Media (Makedonija)
APADOR-CH, Helsinški komitet (Rumunija)
Statewatch (Velika Britanija)
Sustentia (Španija)
Transparency International (Nemačka)
Transparency International BiH (Bosna i Hercegovina)
Georgian Young Lawyers Association (Gruzija)
Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM (Srbija)

i u ličnom svojstvu:

Benjamin Fernandez (Paragvaj)
Dejvid Goldberg (Škotska)

IV. ZAVRŠNI IZVEŠTAJI NVO

A. Udruženje građana „Sretenje“ – Požega

UG „Sretenje“ je kao član Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama, započelo 15. aprila 2005. godine projekat monitoringa implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Projektom je bilo obuhvaćeno pet odabranih opština Zlatiborskog okruga: Kosjerić, Požega, Arilje, Užice i Čajetina.

1. Organi javne vlasti koji su bili predmet istraživanja

Istraživanjem su bili obuhvaćeni sledeći organi javne vlasti: 1) organi lokalne samouprave i lokalne javne službe, kao i drugi organi vlasti na lokalnom nivou i 2) ministarstva i drugi republički organi uprave i republička javna preduzeća.

Zbirni prikaz broja upućenih zahteva organa koji su bili predmet istraživanja i ukupan broj dobijenih odgovora

Vreme	Broj pitanja	Broj organa javnih vlasti	Broj dobijenih odgovora	
2005. g.	446	94	98	21,97%
2006. g.	233	78	163	69,95%
Ukupno	679	172	261	38,34%

1. Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pravosuđe na lokalnom nivou

1) Organi lokalne samouprave

Zahtevi sa pitanjima za lokalne samouprave uglavnom su se odnosili na trošenje sredstava mesne zajednice, na način projektovanja budžeta opštine, na raspodelu sredstava iz budžeta, poštovanje zakona o javnim nabavkama prilikom sprovođenja javnih nabavki, zaštitu životne sredine, saradnju sa nevladinim organizacijama, učešće građana u donošenju odluka u lokalnim zajednicama i zaštitu zdravlja ljudi.

Najpre su nam odgovorile opštine Arilje i Požega. U drugom navratu upućivanja zahteva najažurnija je bila opština Čajetina. Lokalna samouprava u Kosjeriću je takođe uredno odgovorila na postavljena pitanja. Opština Užice odgovorila nam je tek uz intervenciju Poverenika, a na osnovu žalbe koje smo mu uputili. Zanimljivo je da se susedna opština Lučani zainteresovala da njihovi zaposleni u SO prođu edukaciju i tako pokazala dobru volju da postanu servis građana, ali prilikom upućivanja zahteva nisu nam odgovorili na postavljena pitanja. Očekujemo odgovore po intervenciji Poverenika.

2) Lokalne javne služb. (javna preduzeća i ustanove)

(1) LOKALNE USTANOVE

Istraživanjem su bile obuhvaćene zdravstvene i obrazovne ustanove, ustanove kulture (uključujući i muzeje, biblioteke, galerije i pozorišta).

Zdravstvenim ustanovama smo uputili zahteve sa pitanjima u vezi sa pritužbama pacijenata na rad lekara i medicinskog osoblja vezanih za korupciju. I pored pojašnjenja dobijenog od Zdra-

vstvenog centra u Užicu da jedino pomenuti centar ima svojstvo pravnog lica i da samo direktor može davati informacije, dobili smo odgovore od domova zdravlja iz Čajetine, Kosjerića i Požege.

Kada su u pitanju obrazovne ustanove – škole, i upućivanje zahteva o tome dokle su stigle reforme u osnovnoj školi u vezi mogućnosti biranja udžbenika između više izdavača, od ukupno 20 škola odgovore smo dobili od 4 (obuhvaćeno 5 opština).

Zahtevi sa pitanjima upućeni ustanovama kulture na lokalnom nivou uglavnom su se odnosili na njihovo budžetsko finansiranje od strane opštine, odnosno druge načine finansiranja kao i na potrošnju sredstava. Od ukupno 11 zahteva dobili smo odgovore od Starog sela Sirogojno sa kompletnim finansijskim izveštajem i od Kulturnog centra Požega. Ostali nam nisu odgovorili.

Na kraju realizacije projekta ispostavilo se da je najmanje odgovora stiglo od obrazovnih ustanova i ustanova kulture. Takođe nismo dobili ni jedan odgovor od organizacija Crvenog krsta, a zahteve smo uputili na adrese u 5 opština.

(2) LOKALNA JAVNA PREDUZEĆA

Ono što nas je posebno iznenadilo je stav javnih preduzeća prema Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Naime, njihovi predstavnici smatraju da ove ustanove ne podležu ovom Zakonu i da sve odgovore u vezi sa njihovim poslovanjem, treba tražiti od skupština opština u gradovima u kojima oni funkcionišu, jer su one njihovi osnivači.

Naravno, bilo je i pozitivnih primera. Tako je na primer, Javno komunalno preduzeće „Naš dom“ iz Požege uredno dostavilo odgovore na upućene zahteve odgovorivši na sva postavljena pitanja, dok su odgovori ostalih javnih preduzeća stizali nakon rešenja ili intervencije Poverenika, a neki se još očekuju.

Uporedna analiza upućenih zahteva i dobijenih odgovora od strane opštinskih uprava i javnih preduzeća

GRAD	Opštinske uprave							Javna preduzeća čiji je osnivač opština						
	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %
	broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %		broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %	
Arilje	8	8	100,00	17	0	0,00	32,00	12	3	25,00	1	1	100,00	30,77
Čajetina	8	2	25,00	17	17	100,00	76,00	3	0	0,00	1	1	100,00	25,00
Kosjerić	8	3	37,50	17	16	94,12	76,00	3	3	100,00	2	1	50,00	80,00
Požega	12	9	75,00	17	17	100,00	89,66	6	0	0,00	2	1	50,00	12,50
Užice	9	3	33,33	17	0	0,00	11,54	18	3	16,67	7	2	28,57	20,00
Lučani	/			18	0	0,00	0,00	/						
Ukupno	45	25	55,56	103	50	48,54	50,68	42	9	21,43	13	6	46,15	27,27

3) Pravosuđe na lokalnom nivou

Zahteve sa pitanjima u vezi korupcije u zdravstvu i državnim ustanovama (odnosno sudskih sporova koji se vode o tim pitanjima) uputili smo i na adrese pravosudnih organa, odgovore smo dobili od sudova iz Požege, Arilja, Užica i Čajetine. Sud iz Kosjerića nam nije odgovorio.

2. Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

U realizaciji projekta nismo se ograničili na upućivanje zahteva organima javnih vlasti na području pomenutih opština, već smo zahteve uputili i ministarstvima kao i javnim preduzećima čiji je osnivač Republika Srbija (JP „Naftna industrija Srbije“, JP „ Elektroprivreda Srbije“)

Kada su u pitanju ministarstva pokazalo se da su njihovi predstavnici najažurniji u odgovorima. Naime, od 17 zahteva odgovore smo dobili od 16, s tim što nam je Ministarstvo prosvete i sporta dalo nepotpun odgovor, a tek na intervenciju Poverenika odgovor je bio kompletiran. Odgovor još uvek nismo dobili od Ministarstva za kapitalne investicije.

Praksa u stvari pokazuje, da što su organi javnih vlasti na višoj instanci, to su transparentniji i spremniji na saradnju. Možda je to i posledica obuke koju su prošli kako bi mogli što efikasnije da primenjuju ovaj Zakon.

Tabelarni prikaz broja ministarstava obuhvaćenim istraživanjem, broj upućenih zahteva i broj dobijenih odgovora

Broj ministarstva	Broj upućenih pitanja	Broj dobijenih odgovora	
17	62	58	93,56%

Takođe, istraživanjem su bili obuhvaćeni i detaširani delovi pojedinih Ministarstava, pre svega Poreske uprave u okviru Ministarstva finansija i opštinskih Sekretarijata Ministarstva unutrašnjih poslova.

Kada su u pitanju poreske uprave, na upućene zahteve nismo dobili ni jedan odgovor, a tek nakon tri meseca od momenta traženja informacija, dobili smo odgovor od Ministarstva finansija (od ovlašćenog lica za postupanje po zahtevima) i to samo za Poresku upravu u Požegi. U pomenutom Ministarstvu je ustanovljen centralizovan model protoka informacija, što po našem mišljenju otežava primenu ovog Zakona u praksi.

Sekretarijatima Ministarstva unutrašnjih poslova uputili smo zahteve sa pitanjima vezanim za nasilje u porodici i za maloletničku delikvenciju. Od ukupno pet sekretarijata kojima smo uputili pitanja, odgovore smo dobili od tri.

3. Specifični slučajevi

Jedan od najkarakterističnijih slučajeva kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama na teritoriji Zlatiborskog okruga, sadržan je u odgovoru Javnog komunalnog preduzeća „Toplota“. Ovaj slučaj istovremeno ukazuje da pojedini organi javnih vlasti nemaju elementarno znanje u vezi sa sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

„Prema vašem zahtevu poslatom 17.01.2006. godine, na kom nigde nema roka za dostavljanje podataka, a smatramo da nismo ni obavezni da dostavljamo naše podatke udruženjima građana o zaradama i naknadama, jer to nisu podaci od javnog interes, prema čl. 15 Zakona o slobodnom pristupu informacijama

(Sl. gl. 120/2004) mi i nismo organ javne vlasti, već smo javno preduzeće čiji je osnivač Opština Užice, kojoj dostavljamo detaljno sve izveštaje o našem poslovanju (pa i detaljne podatke o zaradama i naknadama), zato vas molimo da se ubuduće obraćate njima kao organu javne vlasti.“

2. Saradnja sa građanima, organima javne vlasti poverenikom za informacije i medijima

1. Radionice, edukacije i okrugli stolovi

Tokom realizacije projekta realizovali smo okrugle stolove u sedam gradova koji su bili medijski praćeni, kako od našeg lokalnog partnera TV Požega tako i od medija u njihovim lokalnim zajednicama. Okruglim stolovima prisustvovali su predstavnici organa javnih vlasti, medija, NVO, predstavnika političkih partija kao i zainteresovani građani. U opštini Lučani je održan okru-

gli sto na zahtev njihovih predstavnika, a u opštini Čačak smo ga realizovali zajedno sa Građanskim savetom opštine Kraljevo.

Cilj pomenutih skupova bio je da učesnike upoznamo sa načinom primene Zakona i procedurama koje on podrazumeva, kako bi ga pomenuti akteri što efikasnije primenjivali ili koristili.

Tabelarni prikaz realizovanih edukacija po opštinama

Okrugli stolovi	Broj	Broj učesnika	Realizatori
Požega	1	27	Rodoljub Šabić, Aleksandar Resanović, Nevena Ružić i Zdenka Kovačević
Užice	1	13	Ana Tomanović Perendić, Aleksandar Resanović i Zdenka Kovačević
Arilje	2	45	Ana Tomanović Perendić, Saša Gajin, Ljubica Bogosavljević, Časlav Maslarević i Zdenka Kovačević
Kosjerić	1	28	Ana Tomanović Perendić, Novka Ilić i Zdenka Kovačević
Lučani	1	35	Ana Tomanović Perendić, Nenad Kovačević i Zdenka Kovačević
Čajetina	1	38	Mirej Grčki, Dragan Dobrašinović, Jokić Predrag i Zdenka Kovačević
Čačak	1	70	Zdenka Kovačević, Srđan Ćosić, Goran Škuletić
UKUPNO		256	

2. Građani kao tražioci informacija

Na početku realizacije projekta UG Srednje sprovedo je anketu među građanima, sa našim medijskim partnerom TV Požega, u šest gradova. Cilj ove ankete bio je da vidimo koliko su građani upoznati sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i pravom koje Zakon uređuje, koliko su oni spremni da iskoriste to pravo da bi došli do potrebnih informacija i da saznamo koje su to informacije koje bi zanimale građane. Iz sprovedene ankete mogli smo zaključiti da građani vrlo malo znaju o Zakonu i pravu na slobodan pristup informacijama. Takođe, uočeno je da bi građani imali mnogo toga da pitaju organe javnih vlasti ali nisu pokazali spremnost da sami zahtevaju informacije.

Takvi rezultati ankete uticali su da počnemo da razmišljamo na koji način motivisati građane da započnu sa komunikacijom na relaciji **organ javne vlasti – građanin**.

Na žalost, nismo uspeali da postignemo da se građani samostalno i bez naše pomoći obrate nosiocima vlasti i da zatraže željenu informaciju. Praksa pokazuje da su dva razloga u pitanju. Prvi razlog je da građani nemaju dovoljno hrabrosti da to urade, jer još uvek postoji tradicionalni strah od mogućih posledica, kao relikv prethodnih vremena kada je sve bilo zabranjeno, a malo toga dozvoljeno. U tom slučaju smo umesto njih upućivali pitanja. Drugi razlog je da običan građanin nije upoznat sa nadležnostima organa javnih vlasti. Naša pretpostavka je da bi oni pitali kada bi znali koga i šta mogu da pitaju.

Zato je sprovedeno istraživanje pokazalo da je neophodno da se i u narednom periodu više bavimo građanima i njihovom edukacijom, mada rezultati projekta pokazuju da je edukacija, takođe, neophodna i medijima, kao i organima javnih vlasti, kako bi Zakon doživeo potpunu i uspešnu primenu.

Broj građana koji su se obratili za pomoć	Broj pitanja koje smo uputili u ime građana	Broj dobijenih odgovora na pitanja građana	
46	67	34	50,74
Broj građana koji su podneli zahtev		Broj dobijenih odgovora na zahtev građana	
11		4	36,36

3. Odnos sa organima javne vlasti

Nakon godinu i po od donošenja Zakona mali broj organa javnih vlasti u Zlatiborskom okrugu je ispunio svoju zakonsku obavezu da objave informator i da predaju godišnji izveštaj Povereniku U našim upitnicima, koje smo im upućivali u više navrata, bilo je i pitanje da se izjasne o zainteresovanosti da prođu obuku, kako bi uspješnije primenjivali Zakon. Uočeno je da su se predstavnici organa javnih vlasti, iz opština u kojima nismo pratili primenu Zakona (Bajina Bašta, Prijepolje, Priboj i Nova Varoš), u većini izjašnjavali da su zainteresovaniji, nego u opštinama u kojima smo realizovali sve planirane aktivnosti, na ovom projektu.

Zanimljivo je da su nam predstavnici Opštine Nova Varoš dostavili CD sa izveštajem za Poverenika i objavljen Informator o radu.

Sprovođenje zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane organa javne vlasti

Broj OJV koji su objavili Informator o radu	Broj OJV čije ovlašćeno lice je podnelo godišnji izveštaj Povereniku	Broj OJV koji su se izjasnili za edukaciju
5	11	57

U toku realizacije projekta, u tri navrata imali smo telefonske pozive od strane predstavnika organa javnih vlasti (u tri navrata smo im upućivali pitanja i upitnike), da im pojasnimo Zakon i da nam upute podršku, da istrajemo u realizaciji aktivnosti.

Učestali pozivi usledili su po dobijanju rešenja od Poverenika, kojim su obavezani da tražene informacije dostave. Pitanja su se odnosila na pojašnjenje naših zahteva, kao i pojašnjenja procedure u pružanju informacija.

Važno je istaći i da smo ostvarili dobre kontakte sa pojedinim organima javnih vlasti, kao na primer u Požegi sa načelnicom opštinske uprave, koja nam je ponudila svoju pomoć u realizaciji projekta, pre svega, da edukativno utiče na mlade pravnike koji su volontirali u Sretenju, da napiše tekst za publikaciju koju smo objavili i da u javnosti govori o potrebi primene ovog zakona.

Takođe smo ostvarili dobre kontakte sa Opštinskim javnim tužilaštvom u Požegi, njihova osoba imenovana za postupanje po zahtevima je učestvovala u radu ponovljenog okruglog stola u Arilju, sa načelnikom OUP-a Požega u čijim prostorijama smo održali i prvi okrugli sto na projektu. U Požegi jedino nikakve kontakte nismo ostvarili sa predsednikom opštine gospodinom Milanom Stevovićem.

Kada je u pitanju opština Arilje treba reći da sa njom već tradicionalno imamo dobre odnose i nismo imali nikakvih problema prilikom realizacije aktivnosti na projektu.

Opštinska uprava u Čajetini nam je samostalno organizovala okrugli sto, sami su pozvali učesnike, medije i zainteresovane građane i predstavnik opštine je učestvovao u radu okruglog stola.

Kada je u pitanju opština Užice i njihovi organi javnih vlasti, više puta smo imali telefonske pozive od načelnika opštinske uprave, sa molbom da sačekamo sa odgovorima, od načelnika OUP-a da im pojasnimo naš zahtev, sa sudom čiji predstavnici su nas pitali za koga radimo i više poziva od predstavnika javnih preduzeća, koji su negodovali zbog postavljenih pitanja. Od predstavnika JK Vodovod Užice imali smo predlog da se uključi u naše aktivnosti i da nam pomogne u postavljanju pitanja javnim preduzećima a u vezi sa javnim nabavkama.

Sa predstavnicima organa javnih vlasti iz Kosjerića smo imali najmanje kontakata. Jedino u tom gradu, u radu okruglog stola, predstavnici organa javnih vlasti nisu uzeli učešće, mada su nam odgovarali na postavljena pitanja.

Zanimljiv je slučaj sa opštinom Lučani, koja se samoinicijativno uključila u realizaciju projekta, a kasnije se ispostavilo da nam još uvek nisu odgovorili na postavljena pitanja. Smatramo da je njihova namera bila da se medijski promovišu, a da Zakon nisu ni pročitali. Procenu smo napravili sagledavši pitanja koja su nam putem telefonskih razgovora uputili, a u vezi sa primenom Zakona.

Ostvarili smo kontakte i sa Ministarstvom za dijasporu, zamolivši ih da nam daju saglasnost da objavimo njihov odgovor u publikaciji kao dobar primer iz prakse. UG Sretenje je bilo kod nji-

hovich predstavnika u poseti i tom prilikom je napravljen dogovor da uzmu učešće u radu promotivnog skupa, povodom objavljivanja publikacije, koji se realizovao u Novom Sadu. Uredno su bili pozvani od strane Foruma iuris, i dan pred skup su im poslali obaveštenje da zbog zauzetosti nisu u mogućnosti da prisustvuju.

Zanimljivo je da se organi javnih vlasti, malo ili uopšte, nisu zainteresovali za objavljivanje informatora, izuzev Centa za socijalni rad iz Prijepolja i Opštinskog javnog tužilaštva iz Požege. O tome svedoče i podaci malog broja objavljenih informatora u Zlatiborskom okrugu (baza podataka koju smo formirali).

4. Odnos sa Poverenikom za informacije od javnog značaja u vezi sa upućivanjem žalbi

Tokom realizacije projekta saradnju smo ostvarili i sa Poverenikom, kroz zajedničko organizovanje okruglih stolova i TV emisija putem kojih smo promovisali Zakon i upućivali na procedure traženja informacija od organa javnih vlasti, koja su njihova prava ali i obaveze, kao i kroz upućivanje žalbi za nedobijene odgovore od organa javnih vlasti.

Sa Poverenikom i Službom Poverenika smo ostvarili dobru komunikaciju po pitanju upućenih žalbi, kroz međusobnu razmenu obaveštenja vezanih za podnete žalbe, u poslednjih mesec dana bili smo u skoro svakodnevnoj komunikaciji.

Broj žalbi	Broj odgovora dobijenih po žalbama	
51	29	56,86%
Postupak dobijanja odgovora u toku		

5. Odnos sa medijima

Na realizaciji projekta za medijsku kampanju bila je zadužena RTV Požega, sa kojom smo na samom početku imali problema u smislu malog kašnjenja njihovog uključivanja u realizaciju aktivnosti. Naime u to vreme se menjao direktor Kulturnog centra u čijem sastavu funkcioniše i TV Požega. Pošto smo pretpostavljali da će biti poteškoća u saradnji (TV Požega je organ javne vlasti, finansirana je od strane opštine u većem delu), na samom početku smo insistirali da se sa njima potpiše Sporazum o saradnji, u kome smo jasno definisali šta su čije obaveze. Tim sporazumom predviđeno je da UG Sretenje učestvuje u osmišljavanju medijske kampanje i montiranju emisija i priloga koji će se prikazivati u vezi sa aktivnostima na projektu.

Ovom prilikom ističemo da smo imali konstruktivnu saradnju sa novinarkom Marijanom Živković i glavnim i odgovornim urednikom Petrom Milinkovićem koji su ispunjavali sve naše zahteve: snimanje okruglih stolova, sprovođenje anketa građana, snimanje emisija u studiju.

Za sve emisije smo im dostavljali pripremljena pitanja. Koordinator projekta je učestvovala u montiranju emisija, a jednom prilikom je u ulozi novinara radila anketu u opštini Arilje. Jedini „problem je bila prva retrospektiva koja je rađena pred Novu 2006. g. kada su neke bitne detalje, a koji govore o ponašanju organa javnih vlasti, jednostavno izostavili, na šta smo odreagovali, zakazali sastanak i retrospektiva je bila ponovo urađena. Održali smo više zajedničkih sastanaka na kojima su sve naše sugestije bile usvojene, a odnosile su se uvek na ostvarenje cilja projekta.

I pored navedenih teškoća, smatramo da je ovo najbolje partnerstvo koje je Sretenje do sada imalo. Podjednako smo za rad koristili i prostor Sretenja kao i prostor TV Požege, odlazili zajedno na teren, i najvažnije, uspeali da prevaziđemo sve probleme koji su se pojavili. Takođe smo imali priliku da učimo jedni od drugih što je, verujemo, bilo na obostranu dobit. Sigurni smo da projekat ne bi postigao ovakav rezultat da nije bilo međusobne saradnje. Takođe, smatramo da su najbolji rezultati postignuti u Požegi baš zahvaljujući zajedničkom radu UG „Sretenje“ i TV Požege.

U ostalim gradovima, u kojima smo realizovali aktivnosti, ostvarena je saradnja sa svim postojećim medijima. Takođe smo na naše okrugle stolove pozivali novinare Novku Ilić, glavnog urednika Radija 31-Užice i dopisnika Slobodne Evrope, i Nenada Kovačević, dopisnika Danasa iz Užica, koji su u više navrata izveštavali o aktivnostima UG „Sretenje“, a u vezi sa realizacijom projekta.

Više puta smo, nakon slanja saopštenja za medije, imali pozive od radija Luna, kojoj smo davali izjave o trenutnim aktivnostima na projektu kao i o postignutim rezultatima. Takođe je i TV 5 Užice često izveštavala o našim aktivnostima iz Požege, Užica i Lučana.

U Kosjeriću smo dali izjavu Radiju K, u Arilju Studiju A koji je izveštavao o našim aktivnostima. TV Galaksija Čačak je bila prisutna na okruglom stolu u Lučanima i na okruglom stolu u Čačku, koji smo realizovali u saradnji sa Građanskim savetom opštine Kraljevo i o tome izveštavala u informativnim emisijama.

Kada je u pitanju TV Čajetina, s obzirom da je organ javne vlasti, obratili smo se zahtevom i pitanjima, a u vezi načina trošenja sredstava. Uzvratili su pitanjima u smislu ... *Ko smo mi? S kojim pravom im tražimo te informacije? Da li znamo koliko njima treba vremena da nam odgovore?* Kada je organizovan okrugli sto u Čajetini bili su prisutni, i u svojim informativnim emisijama izveštavali o našim aktivnostima. Tom prilikom smo obavili i razgovor sa direktorom TV Čajetina, pojasnivši mu Zakon i našu ulogu, i na taj način prevazišli konflikt koji je ranije postojao. Posle toga smo dobili odgovor na naš zahtev.

Nakon godinu dana realizacije možemo reći da smo uspeali da ostvarimo dobru saradnju sa svim medijima iz okruga i da smo prevazišli sve probleme. Želimo da istaknemo da smo slali i saopštenja za medije i Dopisništvu RTS-a u Užicu i da oni ni jednom prilikom nisu našli za shodno da proprate naše aktivnosti, čak ni onda kada je Poverenik bio učesnik na njima.

Tabelarni prikaz medijske podrške u realizaciji projekta

Emisije	Broj	Učesnici
TV emisije i reprize	19	Rodoljub Šabić, Aleksandar Resanović, Zdenka Kovačević, Ana Tomanović Perendić, Saša Gajin, Novka Ilić, Nenad Kovačević, Nemanja Nenadić, Miroslav Đukić, Ivona Simić i predstavnici organa javnih vlasti
Prilozi na RTV		Zdenka Kovačević i Ana Tomanović Perendić
RTV Požega	18	Zdenka Kovačević i Rodoljub Šabić, predstavnici NVO iz Požege i predstavnici građana
Radio Požega	6	Zdenka Kovačević
Radio Slobodna Evropa	3	Zdenka Kovačević, Aleksandar Resanović, Rodoljub Šabić, Ana Tomanović Perendić
TV 5 Užice	5	Rodoljub Šabić, Aleksandar Resanović, Nened Kovačević, Zdenka Kovačević
Radio Luna Užice	4	Zdenka Kovačević
Radio 31 Užice	5	Zdenka Kovačević
TV Galaksija Čačak	2	Zdenka Kovačević
Studio A Arilje	3	Zdenka Kovačević, Saša Gajin, Ljubica Bogosavljević, Časlav Maslarević
UKUPNO	56	

B. Toplički centar za demokratiju i ljudska prava – Prokuplje

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je u periodu od 15. aprila 2005. godine do 15. aprila 2006. godine u opštinama Prokuplje, Blace, Kuršumlija, Žitorađa i Brus realizovao projekat „Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“¹¹, kao član Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama.

Realizacija planiranih aktivnosti pokazala je da i pored prisutnih otpora i nerazumevanja postoji značajan kapacitet za implementaciju reformskih zakona i uspostavljanje modela javnog delovanja usklađenog sa najvišim standardima demokratskih društava. Ovaj potencijal vidljiv je ne samo u delu građanskog društva, već, što je posebno važno, i u javnom sektoru.

Aktivnosti realizovane u pomenutom periodu pokazale su da su i građani u određenoj meri prepoznali mogućnosti koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, pre svega u sferi kontrole rada lokalnih organa vlasti i lokalnih javnih preduzeća i nadzora nad načinom trošenja budžetskih sredstava.

Projektna aktivnosti doprinele su podizanju nivoa znanja građana, predstavnika lokalnih institucija, medija i građanskog društva o konceptu slobodnog pristupa informacijama i podigli nivo interesovanja javnosti za ovu temu u Prokuplju i ostalim opštinama u kojima je projekat realizovan.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, po okončanju projektnih aktivnosti, a na osnovu izvršenih analiza, procenjuje da je realizacija projekta „Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ doprinela stvaranju povoljnijeg ambijenta za korišćenje prava na slobodan pristup informacijama na jugu Srbije.

Saznanja do kojih smo došli u toku realizacije projekta nepobitno govore u prilog činjenici da je za uspostavljanje visokih standarda na ovim prostorima neophodna kontinuirana i istrajna aktivnost, u kojoj, sinhronizovano, treba da deluju institucije, mediji i ustanove građanskog društva.

1. Organi javne vlasti koji su bili predmet istraživanja

1. Organi lokalne samouprave, lokalna javna preduzeća i ustanove i pravosuđe na lokalnom nivou

Koristeći mogućnosti koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je lokalnim organima javne vlasti postavio veći broj pitanja. Odnos postavljenih pitanja i dobijenih odgovora je sledeći:

Broj postavljenih pitanja – Toplički centar	Broj dobijenih odgovora	Procenat dobijenih odgovora
197	174	88,3 %

Najveći broj pitanja postavljen je u periodu maj – jun 2005. godine, septembar – novembar 2005. godine i mart – april 2006. godine.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava ne raspolaže informacijama o broju pitanja koje su građani samostalno postavljali, ni o odnosu broja tako postavljenih pitanja i broja dobijenih odgovora. Ovo važi kako za Prokuplje, tako i za preostale 4 opštine u kojima su implementirane projektna aktivnosti.

Najveći broj zahteva upućen je Opštini Prokuplje – 27. Zahtevi su upućivani i lokalnim javnim preduzećima, lokalnim ustanovama, Opštinskom i Okružnom sudu u Prokuplju, Sekretarijatu unutrašnjih poslova, zdravstvenim ustanovama...

U okviru zajedničke akcije, u vezi pitanja dokle su stigle reforme u osnovnoj školi i da li postoji mogućnost biranja udžbenika između više izdavača, obratili smo se osnovnim školama u Prokuplju, Blacu, Žitorađi i Kuršumliji. Od 11 škola kojima smo se obratili, dobili smo odgovore iz 9.

¹¹ Detaljniji opis dela projektnih aktivnosti nalazi se na web prezentaciji organizacije www.topcentar.org.yu.

Procenat dobijenih odgovora na pitanja koje je postavio Toplički centar za demokratiju i ljudska prava izuzetno je visok (88,3 %). Zanimljivo je da su izuzetnu ažurnost u davanju odgovora iskazale opštine i lokalna javna preduzeća. Kao najpozitivniji primer ističemo Opštinu Prokuplje, koja je u periodu implementacije projekta odgovorila na sva postavljena pitanja. Ovlašćeno lice Opštine Prokuplje, Predrag Milošević, svojim radom i posvećenošću uspostavljanju najviših standarda u ovoj oblasti, suštinski je doprineo promociji i uspostavljanju novog modela ponašanja funkcionera lokalne samouprave.

Indikativno je da određene institucije ne prepoznaju sebe kao organe javne vlasti koje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obavezuje da po njegovim odredbama postupaju. Ovo se, pre svega, odnosi na ustanove kulture, škole, zdravstvene ustanove. Važno je da je najveći broj ovih organa posle razgovora u kojima smo ih upozorili da ih zakon obavezuje na postupanje, odgovorio na postavljena pitanja.

2. Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava u periodu implementacije projekta nije podnosio zahteve ministarstvima i republičkim javnim preduzećima.

3. Specifični slučajevi (pozitivni ili negativni primeri)

Kao ilustraciju primera dobre i loše prakse, navodimo primere odgovora koje smo dobili od dva lokalna javna preduzeća iz Prokuplja, JKP Gradska čistoća i JP Direkcija za izgradnju, urbanizam i stambene poslove. Primeri su indikativni i ukazuju na sasvim različite manire kako u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tako i u odnosu prema građanima i organizacijama građanskog društva.

Kao pozitivan, ističemo slučaj JKP Gradska čistoća. Na naš zahtev podnet 27. marta 2006. godine, u kojem postavljamo pitanja da li je JKP Gradska čistoća u skladu sa zakonom izradio informator sa osnovnim podacima o radu i da li je podneo godišnji izveštaj Povereniku za informacije od javnog značaja, dobili smo odgovor u zakonom propisanom roku u kojem, između ostalog, stoji: „Koristimo priliku i da konstatujemo, nadamo se obostrano, da je dosadašnja saradnja između Topličkog centra i JKP „Čistoća“ –Prokuplje bila korektna, a i da vas ujedno pozovemo da nas u najskorije vreme posetite, kako bi smo i na taj način, u usmenom razgovoru, pomenutu saradnju unapredili“

Međutim, bilo je i negativnih primera. Na zahtev upućen JP Direkcija za izgradnju, urbanizam i stambene poslove 06. aprila 2006. godine u kojem tražimo da nam ovo preduzeće dostavi kopije svih ugovora i aneksa ugovora sa svim preduzećima sa kojima su poslovali od 01. januara 2003. godine do dana upućivanja zahteva, dobili smo ovakav odgovor: „Na pitanje tražioca informacije o dostavi Ugovora i svih Aneksa sa svim preduzećima u periodu januar 2003. god. – april 2006. god. obaveštavamo Vas, da možete dobiti uvid u dokumenta koja sadrže traženu informaciju, kako zbog obima tražene dokumentacije, *tako i zbog mogućnosti da se ona koristi suprotno njenoj nameni*“.

Uvid je dakle, dozvoljen, ali je izdavanje kopija i njihovo iznošenje, iz određenih razloga, za ovo javno preduzeće neprihvatljivo. Nakon podnošenja žalbe i intervencije Poverenika za informacije od javnog značaja, obavešteni smo da možemo da dobijemo kopije traženih dokumenata.

2. Saradnja sa građanima, organima javne vlasti, poverenikom za informacije i medijima

1. Tribine, seminari i okrugli stolovi

U toku realizacije projekta organizovano je 5 tribina, po dve u Prokuplju i Brusu i jedna u Blacu, koje su imale za cilj da u neposrednom kontaktu građane bliže upoznaju sa značajem korišćenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tribine su bile veoma dobro posećene i na njima su otvorena značajna pitanja vezana za pomenutu oblast. Na tribinama u Brusu učestvovali su predstavnici Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava i Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić, dok je na tribinama u Prokuplju učestvovali predstavnik Opštine Prokuplje (Ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima za informacije od javnog

značaja) i članovi Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava. Na tribini u Blacu učestvovali su predstavnici opštine Blace i Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava.

Na tribinama su pokrenuta mnoga značajna pitanja, a prisustvo većeg broja pripadnika nevladinih organizacija i njihovo aktivno učešće u debatama legitimisalo je građansko društvo u nastajanju kao partnera koji je jako zainteresovan za rešenje problema sa kojima se društvo susreće. Činjenica da se o veoma važnim pitanjima glasno progovorilo signal je da postoji značajan kapacitet za započinjanje procesa rešavanja društvenih problema. Organizovane tribine dodatno su nas uverile da su neposredni kontakti sa građanima višestruko korisni.

Sve tribine bile su odlično medijski propraćena, tako da su građani imali prilike da se upoznaju sa aktivnostima i promovisanim konceptom.

U periodu decembar 2005. – april 2006. godine održana su 4 seminarra, u Prokuplju, Blacu, Brusu i Žitoradi. Seminari su okupili predstavnike institucija, građanskog društva i medija iz gradova obuhvaćenih projektnim aktivnostima. Osnovni ciljevi organizovanja seminarra bili su podizanje kapaciteta polaznika u oblasti slobodnog pristupa informacijama i podsticanje međusektorske saradnje bazirane na konkretnom, zajedničkom cilju. Predavači na seminarima bili su predstavnici Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava i Ovlašćeno lice za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Opštine Prokuplje. Na seminarima je učestvovalo po 20 polaznika.

Svi seminari imali su istovetan dizajn i sastojali su se od tri radne jedinice, dva predavanja i jedne radionice. Na predavanjima su obrađivane teme vezane za koncept slobodnog pristupa informacijama, uključujući istorijski i uporednopravni aspekt i naš Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Radionica se sastojala iz praktičnih vežbi i simulacija i bila je oslonjena na iskustveno potvrđene i pretpostavljene situacije.

Seminari su značajno doprineli podizanju kapaciteta polaznika. Imajući u vidu organizacije i institucije iz kojih polaznici dolaze, uvereni smo da je realizacija ove aktivnosti u velikoj meri uticala na snažnu promociju koncepta slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja (prisustvo predstavnika medija kao učesnika) i na veoma dobre rezultate u implementaciji Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja na području obuhvaćenom projektnim aktivnostima (prisustvo predstavnika institucija).

U organizaciji OEBS-a u početnoj i završnoj fazi realizacije projekta održani su okrugli stolovi na kojima je učestvovao Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić. Okrugli stolovi održani su u Svečanoj Sali Opštine Prokuplje i okupili su građane i predstavnike institucija iz opština obuhvaćenih projektnim aktivnostima Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava. Na drugom okruglom stolu, pored Poverenika za informacije od javnog značaja učestvovao je i predstavnik Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama iz Transparentnost Srbija, Nemanja Nenadić. Okrugli stolovi, koji su bili izuzetno dobro medijski propraćeni bili su od velikog značaja za promociju koncepta slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja na teritoriji Topličkog okruga.

2. Promotivne aktivnosti

Imajući u vidu iskazano interesovanje građana za „Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama“, koji je distribuiran u početnoj fazi realizacije projekta, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava se opredelio da odštampa dodatnu količinu brošura. Dodatnih 1000 brošura odštampano je u septembru 2005. godine. Brošure su prosleđene građanima opština u kojima se projekat implementira i institucijama na ovom području. Smatramo da „Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama“ kvalitetom, metodološkim pristupom i dizajnom predstavlja primer štiva koje na najbolji način komunicira sa stručnom javnošću i građanima.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je, u saradnji sa NVO Transparentnost Srbije i Poverenikom za informacije od javnog značaja, obeležio Međunarodni dan prava javnosti da zna. Aktivisti organizacije su na centralnom gradskom trgu razgovarali sa građanima i podelili im promotivne materijale. U periodu od 26. septembra do 10. oktobra u centru grada bio je istaknut billboard. Plakati su bili istaknuti na vidnim mestima u gradu. Aktivnosti povodom 28. septembra bile su veoma dobro i afirmativno medijski propraćene.

3. Građani kao tražioci informacija

Kancelarija Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava otvorena je za sve građane svakog radnog dana od 10–17 sati. U proteklih 12 meseci, veliki broj građana nam se obratio, tražeći određene informacije, vezano, pre svega, za moguće načine korišćenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Jednom broju građana pružena je konkretna podrška u popunjavanju zahteva putem kojih su se obraćali predstavnicima lokalnih institucija. Građani su se najčešće obraćali Opštini Prokuplje i lokalnim javnim preduzećima. Najveći broj pitanja postavio je direktno Toplički centar za demokratiju i ljudska prava. Odnos postavljenih pitanja i dobijenih odgovora je sledeći:

Broj postavljenih pitanja građana preko naše kancelarije	Broj dobijenih odgovora	Procenat dobijenih odgovora
59	47	79.6%

Procenat dobijenih odgovora na pitanja građana veoma je visok za prvu godinu primene zakona i pokazatelje je da je najveći broj organa javne vlasti opredeljen da svoje obaveze izvršava na valjan način.

4. Odnos sa organima javne vlasti

U toku realizacije projektnih aktivnosti ostvarena je veoma dobra saradnja između Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava i lokalnih institucija, pre svega Opštinom Prokuplje. Značajno je da su sve opštine u kojima je Toplički centar za demokratiju i ljudska prava realizovao projekat imenovale ovlašćena lica, objavile Informatore o radu i podnele Izveštaj Povereniku za informacije od javnog značaja. Prema našim saznanjima, opštine su u potpunosti odgovorile na podnete zahteve građana.

Pored iznenađujuće velikog broja pozitivnih, uočene su i određene negativne pojave i negativni trendovi. Najveći broj lokalnih javnih preduzeća nije imenovao ovlašćeno lice, nije podneo izveštaj Povereniku i nije objavio informator o radu. Situacija je istovetna i kada su u pitanju lokalne ustanove, škole, zdravstveni centri i dr.

Predstavnici organa javne vlasti sa područja Prokuplja, Blaca, Kuršumlije, Žitorade i Brusa bili su polaznici seminara i učesnici tribina i okruglih stolova koji su u okviru projekta realizovani. Smatramo važnim to što je u periodu realizacije projekta ostvaren i niz neformalnih kontakata sa predstavnicima lokalnih organa vlasti, koji su pomogli da se otklone određene nedoumice i nepoznanice vezane za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Realizacija projekta značajno je doprinela podizanju nivoa i intenziviranju dinamike saradnje Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava i organa javne vlasti iz opština obuhvaćenih aktivnostima.

5. Odnos sa Poverenikom za informacije od javnog značaja u vezi sa upućivanjem žalbi

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava ostvario je veoma dobru saradnju sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i njegovom službom. Saradnja je ostvarena kako na polju promocije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, tako i u konkretnim aktivnostima vezanim za njegovu implementaciju. U periodu realizacije projekta Toplički centar za demokratiju i ljudska prava uložio je 15 žalbi Povereniku za informacije od javnog značaja. Sve žalbe su pozitivno rešene, a organima javne vlasti je naloženo da izvrše svoje zakonske obaveze.

6. Odnos sa medijima

U okviru medijske prezentacije prava na slobodan pristup informacijama, Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je u saradnji sa lokalnim elektronskim medijima realizovao niz emisija posvećenih ovoj temi. Emisije, u kojima su pored predstavnika organizacije, učestvovali i predstavnici lokalnih institucija, organizovane su na Televiziji Grk, RTS Toplica, Televiziji Blace, Radio Toplici i Radio Brusu.

Na Televiziji Grk, koja je bila medijski partner u realizaciji projekta, dva puta mesečno organizovane su emisije „Građani pitaju“, na teme vezane za slobodan pristup informacijama, uz učešće predstavnika lokalnih institucija, nevladinog sektora i istaknutih javnih ličnosti sa prostora Topličkog okruga. Emisiju su bile otvorenog tipa i pružile su mogućnost građanima da se direktno uključe u program, postavljaju pitanja i daju komentare. Emisije su pokazale da postoji značajno interesovanje građana za funkcionisanje lokalnih institucija, naročito opštinskih službi.

Emisije otvorenog tipa (ukupno 6), u kojima su učestvovali predstavnici Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava organizovane su i na RTS Toplici, Televiziji Blace, Radio Blacu i Radio Brusu.

Činjenica da su građana bili u prilici da direktno postavljaju pitanja učesnicima, što su oni u velikoj meri i iskoristili, unela je živost i zanimljivost u magloviti koncept slobodnog pristupa informacijama svodeći ga, dobrim delom, na svakodnevne, praktične probleme sa kojima se građani susreću.

Ovom aktivnošću je pitanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja izmešteno iz usko stručne javnosti i postavljano kao jedno od ključnih društvenih pitanja od koga zavisi kvalitet života svakog pojedinačnog građanina.

Svi lokalni elektronski mediji u potpunosti su pokrivali projektne aktivnosti, što je u značajnoj meri doprinelo uspehu realizacije projekta. Dobra saradnja sa lokalnim medijima pokazuje se kao ključan činilac u promociji određenih ideja i vrednosti, tako da na dodatnom unapređenju međusobnih odnosa treba aktivno i kontinuirano raditi.

7. Zaključak

Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i njegove primene pokazala je da je najvažnije obezbediti efikasne mehanizme sankcionisanja nepoštovanja zakona. Smatramo da su propisane kazne za odgovorna lica veoma niske i da su predviđeni mehanizmi za pokretanje i vođenje prekršajnog postupka neprimenjivi. Zbog toga treba što hitnije pristupiti izmenama zakona u ovom delu i pronaći efikasna rešenja. Izmene će ključno doprineti prevladavanju postojećih problema i podizanju nivoa poštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Doslednost zakonodavca uticaće i na podizanje motivacije građana da se obraćaju organima vlasti i u značajnijoj meri koriste svoja prava.

Smatramo da su od naročitog značaja za dosadašnje rezultate u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja aktivnosti koje je u prethodnih 12 meseci sa svojom službom preduzeo Poverenik za informacije od javnog značaja Rodoljub Šabić. Upornost, javnost u radu, kontinuiran rad na terenu i prisustvo u lokalnim i nacionalnim medijima otklonili su opasnost da ovaj zakon doživi sudbinu nekih sličnih projekata koji, iako usvojeni od strane Narodne Skupštine Republike Srbije, nikada nisu postali deo društvene stvarnosti.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava smatra da je budući rad na ovakvim i srodnim programima od ključnog značaja za dostizanje standarda koji su dostignuti u razvijenim demokratskim društvima, koja počivaju na principima vladavine prava i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

C. Građanski savet opštine Kraljevo

Građanski savet opštine Kraljevo bio je uključen u projekat Fonda za otvoreno društvo Srbija u praćenju primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u vremenskom periodu od godinu dana počevši sa monitoringom od 15. aprila 2005. godine. Pored monitoringa Građanski savet je svoje aktivnosti usmerio i na upoznavanje javnosti sa zakonom i načinom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama.

1. Organi javne vlasti koji su bili predmet istraživanja

Zbirni prikaz broja upućenih zahteva organima koji su bili predmet istraživanja i ukupan broj dobijenih odgovora

Vreme	Broj zahteva	Broj organa javnih vlasti	Broj dobijenih odgovora	
2005. g.	450	195	92	20,44 %
2006. g.	172	172	74	43,02 %
Ukupno	623	367	166	26,64 %

1. Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pravosuđe na lokalnom nivou

1) Organi lokalne samouprave

Područje u kome je naša organizacija pratila primenu zakona vršeci istraživanja je obuhvatalo opštine **Kraljevo, Vrnjačka Banja, Kruševac, Čačak i grad Kragujevac.**

Opštinskim upravama smo podnosili zahteve u kojima smo tražili podatke o strukturi i radu opštinskih administracija, broju zaposlenih, promenama u sistematizaciji radnih mesta nakon poslednjih održanih lokalnih izbora, zatim o doniranju i finansiranju neprofitnih organizacija iz opštinskih budžeta, poštovanju zakona o javnim nabavkama, troškovima opštinskih funkcionera i saradnji opština sa organizacijama civilnog sektora. Na sve podnesene zahteve nam je odgovoreno iz opštinskih uprava Kraljeva, Čačka i Kruševca. Između ostalih pitanja u svakoj opštini smo postavili pitanje: Kolika je plata predsednika opštine? Ovlašćena lica iz svih navedenih opština i grada su nam odgovorili na to pitanje.

2) Lokalna javne službe (javna preduzeća i ustanove)

Lokalnim javnim službama, ustanovama i preduzećima smo postavljali pitanja koja se odnose na njihov delokrug rada. Od lokalnih ustanova smo obuhvatili kulturne, obrazovne, institucije socijalne pomoći i istorijski arhiv. Od lokalnih javnih preduzeća smo obuhvatili komunalna, medije, kao i preduzeća za pružanje usluga. Od ustanova smo tražili da nam dostave svoje statute i godišnje izveštaje, dok smo od javnih preduzeća tražili na uvid pravilnike o sistematizaciji radnih mesta, informacije u utrošku sredstava za rad i preduzeća, kao i informacije vezane za mesečne prihode rukovodilaca i preduzeća. Primetno je bilo da u Kraljevu, gde se nalazi sedište naše organizacije, ovlašćena lica za pružanje informacija u javnim preduzećima su u najvećem broju odgovarale na zahtev, dok u drugim mestima je to bilo nešto slabije. Jedan manji broj rukovodioca javnih preduzeća upućivao nas je da zahteve vezane za njihov rad tražimo od osnivača, odnosno opštinskih – gradske uprave. Neka komunalna javna preduzeća su se pozivala na Zakon o komunalnim delatnostima, navodeći član 2. ovog Zakona koji kaže „opština, odnosno grad, uređuje i obezbeđuje uslove za obavljanje komunalnih delatnosti i njihovog razvoja.“, kao i na Zakon o lokalnoj samoupravi koji navodi da „uređivanje i obezbeđivanje obavljanja i razvoja komunalnih delatnosti u opštini jesu poslovi koji spadaju u izvorni delokrug opštine, a ne povereni poslovi“. Kao primer je naveden dobijeni odgovor od javnog komunalnog preduzeća „Niskogradnja“ iz Kra-

gujeva, što nam ukazuje na to da rukovodilac ovog preduzeća ne poznaje koji su sve organi vlasti, ili ne zna da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Lex Specialis.

Ipak, rukovodioci i ovlašćena lica u javnim preduzećima i ustanovama su za razliku od nekih drugih državnih institucija i ustanova u velikoj većini svesni svog statusa organa vlasti.

Uporedna analiza upućenih zahteva i dobijenih odgovora od strane opštinskih uprava i javnih preduzeća

GRAD	Opštinske uprave							Javna preduzeća čiji je osnivač opština						
	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %
	broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %		broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %	
Kraljevo	6	6	100,00	1	1	100,00	100,00	41	21	51,21	35	28	80,00	64,47
Čačak	6	6	100,00	1	1	100,00	100,00	38	17	44,73	29	20	68,96	55,22
Kragujevac	6	3	50,00	1	0	0,00	42,85	36	13	36,11	26	12	46,15	40,32
Vrnjačka Banja	6	4	66,66	1	0	0,00	57,14	21	7	33,33	11	6	54,54	40,62
Kruševac	6	6	100,00	1	1	100,00	100,00	33	14	42,42	27	18	66,66	53,33
Ukupno	30	25	83,33	5	3	60,54	80,00	169	72	42,60	128	84	65,62	52,52

3) Pravosuđe na lokalnom nivou

Od pravosudnih organa u svim gradovima istraživanjem smo obuhvatili opštinske i okružne sudove i opštinska i okružna tužilaštva. Pitanja koja smo postavljali pravosudnim organima vlasti su se odnosila na statističke podatke o tome koji je broj izvršenih krivičnih dela bio u 2005. godini na teritorijama opština, koliko se istraga za krivična dela koja se odnose na nasilje u porodicama vodi i protiv koliko osumnjičenih. Pored toga od svih pravosudnih organa smo tražili da nam dostave podatke, uključujući i kontakte o svojim ovlašćenim licima za postupanje po Zakonu i da nam dostave informatore o radu. U svim navedenim pravosudnim organima Zakon o slobodnom pristupu informacijama se poštuje.

2. Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

Uputili smo zahtev samo jednom ministarstvu i to Ministarstvu nauke i životne sredine. Zahtev se odnosio na koje načine se nabavlja hlora za potrebe vodovoda u Srbiji. Odgovor smo dobili pravovremeno i veoma detaljno obrazložen.

Od republičkih Agencija podneli smo zahtev za slobodan pristup informacijama regionalnom centru Bezbedonosno informativne agencije – BIA, koji se nalazi u Kraljevu. Odgovor smo dobili pravovremeno, ali pod čudnim okolnostima. Naime, 15 dana od podnošenja našeg zahteva, u kasnim popodnevničkim časovima pozvali su tadašnjeg regionalnog koordinatora projekta Vuka Konjkušića da mu lično uruče odgovor. Tom prilikom službenik BIA mu je usmeno saopštio da je eto dobio informaciju, ali da ne sme da je publikuje, odnosno javno objavi jer je BIA sam odgovor Građanskom savetu podvela pod službenu tajnu.

Polovinom aprila 2006. godine podneli smo još jedan zahtev istom regionalnom centru BIA. Odgovor ni do danas nije stigao. U međuvremenu je podneta žalba Povereniku i očekujemo dalji razvoj ovog slučaja.

Podnosili smo zahteve i sekretarijatima Ministarstva unutrašnjih poslova u svim gradovima. Imali smo dobar odziv na podnete zahteve od lokalnih sekretarijata i ako su nam u svakom SUP-u napomenuli da je u Ministarstvu unutrašnjih poslova centralizovan model protoka informacija i da moraju da čekaju na odobrenje MUP-a iz Beograda da bi prosledili tražiocima informacije.

Postavljali smo pitanja i republičkim preduzećima: Elektroprivredi Srbije, Telekomu i Srbija-šumama. Jedan deo ovih preduzeća je centralizovan, te su nas u svojim odgovorima upućivali na svoje uprave u Beogradu. Od svih republičkih javnih preduzeća na koje smo uputili zahteve, smo dobili odgovore.

Zahteve smo podnosili i Upravnim okruzima republike Srbije i to Raškom, Moravičkom, Rašinskom i Šumadijskom. Samo u jednom slučaju jedan okrug nije odgovorio na zahtev, te smo podneli žalbu povereniku, nakon koje smo dobili odgovor od Moravičkog okruga.

Usmeno podnošenje zahteva:

Jedna od aktivnosti koje smo sproveli prateći primenu zakona je i upućivanje naših aktivista da u svojstvu građana, traže lično – usmeno od organa vlasti u Kraljevu uvid u informatore o radu organa vlasti. U velikoj većini slučajeva su bili odbijeni ili im je od ovlašćenih u organima vlasti traženo da daju objašnjenje, navedu razloge zašto traže informacije, što je u suprotnosti sa članom 15. stav 4. Zakona. Ova aktivnost sprovedena je u ukupno 19 organa vlasti na području opštine Kraljevo. U četiri lokalna javna preduzeća našim aktivistima je rečeno da se zahtev podnosi samo pismeno i da se samo tako mogu dobiti informacije, i pored toga što su se naši aktivisti pozivali na odredbe zakona koje im omogućuju i da usmeno podnesu zahtev. Pravosudni organi vlasti Opštinski, Okružni i Trgovinski sud i Okružno javno tužilaštvo su nakon sačinjavanja zapisnika omogućili uvid u dokument koji sadrži tražene informacije, odnosno u informator o radu, što pokazuje da su pravosudni organi vlasti jedini koji su u potpunosti primenili zakon i nakon sačinjavanja zapisnika omogućili uvid u dokument koji sadrži tražene informacije. Pojedini organi vlasti su omogućili uvid u dokumenta, ali bez sačinjavanja zapisnika. U kraljevačkom JKP „Vodovod“ ovlašćeno lice je tražilo od naše aktivistkinje da precizira informaciju koju traži, kao i da građanku ne bi trebalo da je interesuje rad preduzeća, a da je informacije mogu da dostave samo Građanskom savetu, pošto radi na projektu primene zakona. U Veterinarskom institutu u Kraljevu ovlašćeno lice je insistiralo da naša aktivistkinja navede razloge zbog čega traži informacije, kao i da on ne može da prima građane i da odgovara na njihove zahteve, a ona kao građanka može pismenim putem da se obrati inspekciji sa obrazloženjem zašto traži uvid u pravilnik o radu ovog instituta.

3. Specifični slučajevi

Tumačenje nivoa i forme komunikacije, pa i same forme zahteva za slobodu pristupa informacijama prilikom podnošenja je bio ponekad izgovor pojedinim organima vlasti da ne dostave traženu informaciju. Zavod za zaštitu zdravlja iz Kraljeva je odbio da odgovori na naše pitanje koliko je plata direktora ove ustanove, zato što im je nejasan termin „plata“. Nakon toga je naša organizacija podnela žalbu Povereniku, nakon čije intervencije je Zavod za zaštitu zdravlja dostavio odgovor. U jednom od svojih dopisa našoj organizaciji ovlašćeno lice ovog organa vlasti je pokušalo da komunikaciju svede na lični nivo, aludirajući na navodnu nekadašnju nameru tadašnjeg koordinatora projekta Vuka Konjikušića da se zaposli u Zavodu za zaštitu zdravlja. Ton tog pisma, koje slikovito predstavlja samo poimanje Zakona od strane tog ovlašćenog lica, zavređuje da, makar delimično, bude citiran: *„... po poslednji put Vam skrećemo pažnju na kulturu obraćanja našoj ustanovi. Naime, radi se o sledećem: i posle prethodnog uputa u osnove poslovne korespondencije Vi nama i dalje šaljete nekakve „ukrštene reči“ i to objašnjavate time da ste prepisali takav dokument sa nekog internet-sajta (te bi zbog toga taj dokument trebalo po Vama da ima snagu Bogom danog). Naša obaveza nije da pratimo sajtove raznih tumača jasnog i preciznog, jer se ova ustanova bavi mnogo ozbiljnijim poslovima i zadacima. Sto se tiče Vašeg pitanja (ako je to sve što tražite?), a koje je iskazano na samom kraju Vašeg „obrasca“, molimo Vas da nam pojašnjate samo ovu kategoriju (plata) i šta ona, opet po Vama, sve obuhvata te ćemo Vam dostaviti informaciju koja god da Vam treba, ako je u međuvremenu ne nabavite preko Vaših kanala koji su svojevremeno pokušavali da Vas u našoj ustanovi zaposle.“*

Naša organizacija jeste to shvatila kao otvorenu provokaciju, a reagovali smo kako je bilo i najprimerenije, podneli smo žalbu Povereniku za slobodu pristupa informacijama, jer nam nije dostavljena tražena informacija.

Drugi zanimljiv slučaj je bilo ćutanje administracije Moravičkog upravnog okruga. Nakon podnošenja naše žalbe Povereniku i donošenja rešenja u kojem se Moravičkom okrugu nalaže da dostavi tražene informacije uz odgovor smo dobili i obrazloženje zašto nam nisu dostavili tražene informacije. Naime, u tom dopisu tvrde da su bili u pravnoj dilemi da li su obavezni kao Upravni okrug da dostave informacije, jer Zakonom o državnoj upravi nigde nije precizirano da Okruzi vrše javna ovlašćenja, već je predviđeno da u upravnom okrugu organi državne uprave vrše jedan ili više poslova državne uprave i to: da rešavaju u upravnim stvarima u prvom stepenu, odnosno u žalbi kad su u prvostepenom rešavali imaoći javnih informacija.

2. Saradnja sa građanima, organima javne vlasti poverenikom za informacije i medijima

1. Radionice, edukacije i okrugli stolovi

Tribine i edukacioni paneli:

Tokom realizacije projekta organizovali smo devet tribina za ovlašćena lica za postupanje po zakonu u organima vlasti, kao i za predstavnike nevladinih organizacija, novinare i zainteresovane građane. Na svim organizovanim tribinama i edukacionim panelima prisutno je bilo 192 učesnika.

Maja meseca 2005. godine prvu, promotivnu tribinu projekta organizovali smo za predstavnike kraljevačkih nevladinih organizacija. Prezentovali smo Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i pozvali smo ih na saradnju na projektu. Prisustvovalo je 16 lidera lokalnih organizacija civilnog sektora.

7. juna 2005. je bila organizovana treća tribina u formi okruglog stola u saradnji sa OEBS-om, na kojoj su uvodničari bili Poverenik za informacije od javnog značaja g. Rodoljub Šabić, direktor Centra za unapređivanje pravnih studija prof. dr Vladimir Vodinelić i koordinator za slobodu medija gđica. Nevena Ružić. Na okruglom stolu je bilo prisutno 70 učesnika, pre svega ovlašćena lica za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama, predstavnici organizacija civilnog društva i zainteresovani građani. Obzirom na to da je u ovo vreme nije još uvek funkcionisala služba Poverenika, što je otežavalo primenu zakona, tok okruglog stola je pokazao da predstavnici organa vlasti nisu bili dovoljno upoznati sa zakonskim obavezama, mada se može reći da je i u to vreme jedan broj organa vlasti pokazao spremnost da izvršava svoje zakonske obaveze. Tom prilikom je prezentovana anketa sa građanima opštine Kraljevo, o tome koliko su građani upoznati sa Zakonom, a koju je pripremila partnerska TV Kraljevo. Anketa je pokazala da većina građana nije bila upoznata sa postojanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

27. septembra smo organizovali edukacioni panel u prostorijama opštine Kraljevo, na kome je gost predavač bio Miljenko Dereta izvršni direktor Građanskih inicijativa, čija je tema bila „Slobodan pristup informacijama, kao preduslov odgovorne i demokratske države“. Prisutno je bilo 25 predstavnika organa vlasti i 10 predstavnika civilnog sektora.

Organizovali smo i edukacioni panel za predstavnike Romskih organizacija iz Kraljeva i iz još nekoliko gradova centralne Srbije. Predstavnike romskih NVO smo upoznali sa zakonom, nakon čega je otvorena diskusija u kojoj je naša pravica Ljiljana Bekčić prisutnima odgovarala na konkretna pitanja o primeni zakona. Pitanja su se uglavnom odnosila na mogućnost korišćenja zakona u cilju poboljšanja položaja Romske zajednice u društvu.

Tokom novembra i decembra meseca 2005. godine u prostorijama Građanskog saveta opštine Kraljevo organizovali smo niz savetovanja za različite lokalne inicijative građana i NVO. Organizacije civilnog sektora smo upoznali sa osnovnim odredbama prava na slobodan pristup informacijama koja pruža zakon. Na savetovanjima su bili prisutni kraljevačka inicijativa za rodnu ravnopravnost „FenoMena“, humanitarno udruženje „Sveti Sava“ i predstavnici Udruženja roditelja dece ometene u mentalnom razvoju. Problemi sa kojima su se sretale ove organizacije su zatvorenost i uskraćivanje pružanja informacija od strane Centra za socijalni rad u Kraljevu. Zanimljivo je to da su sve tri NVO partneri na raznim programima Centra za socijalni rad, a i pored toga ova ustanova im je uskraćivala informacije koje se tiču ciljnih grupa kojima su zajednički pomagali. Nakon toga organizovan je sastanak sa svim lokalnim civilnim organizacijama koje se bave socijalnom politikom, gde su ih upoznali sa pravima na slobodu pristupa informacijama, koja ima pruža zakon.

Sa članicom Koalicije za slobodu pristupa informacijama UG Sretenje iz Požege, 14. marta 2006. g. u prostorijama SO Čačak realizovali smo edukacioni panel pod nazivom „Slobodan pristup informacijama u zapadnoj i centralnoj Srbiji“. Na panelu su uzeli učešće predstavnici organa javnih vlasti, nevladinih organizacija, političkih partija, medija i zainteresovani građani. Učesnicima je predstavljen je istorijat, struktura i dosadašnje delovanje Koalicije za slobodu pristupa informacijama.

Učesnike okruglog stola koji su bili predstavnici organa vlasti je najviše zanimalo kako definisati šta je to informacija od javnog značaja, ali i mogućnost pomoći u primeni i eventualnim

promenama drugih anti-korupcijskih zakona, pa je tako povedena i diskusija o određenim „slabostima“ Zakona o javnim nabavkama sa kojima se sreću organi vlasti u njenoj primeni. Predstavnik organa vlasti su zanimali i detalji uloge i delovanja Koalicije, pa su tako postavili i pitanje ko finansira aktivnosti Koalicije, što možda pokazuje i dalje određeni stepen nepoverenja od strane organa vlasti prema nevladinim organizacijama. Predstavnik Koalicije su odgovorili na sva njihova pitanja, pojasnivši ulogu civilnog društva u razvoju demokratskog sistema i borbi protiv korupcije u Srbiji, kao i značaj izgradnje poverenja između građana i predstavnika organa vlasti. Tokom okruglog stola predstavnicima lokalnih nevladinih organizacija su pruženi i pravni saveti kako da ostvare svoje pravo na slobodan pristup informacijama u posedu organa vlasti, za šta su se predstavnici čačanskih NVO najviše interesovali. Svim prisutnima je podeljen i Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Zaključak okruglog stola je da primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama pored toga što doprinosi suzbijanju korupcije i povećava otvorenost u radu organa vlasti, je i jedan od važnijih normativnih akata koji doprinosi izgradnji poverenja građana u organe vlasti Srbije. Nakon edukacionog panela održana je konferencija za čačanske medije. Inače, organi lokalne vlasti u Čačku pokazali su se kao najspremniji da pruže tražene informacije tokom monitoringa primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama i time su najpozitivniji primer jedne strukture organa vlasti koja valjano primenjuje Zakon u Centralnoj i Zapadnoj Srbiji.

15. marta 2006. organizovali smo edukacioni panel posvećen Zakonu o slobodnom pristupu informacijama za Savez omladine Kraljeva – SOK, koji okuplja 8 omladinskih NVO. Cilj panela je bio da upoznamo lidere omladinskih NVO sa mogućnostima koje pruža Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kako bi mogli da učine transparentnijim finansiranje omladinskih programa od strane lokalne samouprave u Kraljevu, kao i da ga primene u kampanji povratka zgrade zadužbine zaveštane omladini, koju od 1997. godine koristi Služba državne bezbednosti, odnosno današnja Bezbedonosno informativna agencija – BIA. Ovaj edukacioni panel je pokazao da zakon može poslužiti različitim grupama za pritisak u civilnom sektoru kao sredstvo koje pomaže njihove aktivnosti javnog zastupanja i zagovaranja.

14. aprila 2006. godine organizovali smo okrugli sto u Vrnjačkoj Banji na temu „Slobodan pristup informacijama – dosadašnja primena Zakona, prava i obaveze“. Ovaj skup je bio namenjen ovlašćenim licima u organima vlasti republike i lokalnih samouprava iz opština Kraljevo, Vrnjačka Banja, Kruševac, Čačak i grada Kragujevca. Učesnici okruglog stola su izneli probleme neadekvatnih uslova za rad u organima vlasti u kojima rade kao ovlašćena lica za pružanje informacija, kao i na problem centralizacije ovlašćenja za pružanje informacija javnosti, što je slučaj u sekretarijatima MUP, gde ovlašćena lica ne mogu da pruže informacije javnosti na lokalnom nivou bez saglasnosti Ministarstva unutrašnjih poslova iz Beograda. Predstavnik Građanskog saveta opštine Kraljevo su naveli i primer monitoringa koji su njihovi aktivisti vršili lično, u svojstvu građana, usmeno tražeći od organa vlasti u Kraljevu uvid u informatore o radu organa. U velikoj većini slučajeva su bili odbijeni ili im je od ovlašćenih u organima vlasti traženo da daju objašnjenje opravdani interes zašto traže te informacije, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Okrugli sto je završen zaključcima da je najčešće potrebno samo malo više dobre volje i rada od strane organa vlasti kako bi se Zakon sto doslednije primenjivao i da građani u Srbiji kao demokratskoj državi, čemu doprinosi i primena ovog Zakona imaju potpuno pravo na informacije o radu organa vlasti.

19. aprila 2006. u Novom Sadu, u prostorijama Skupštine AP Vojvodine učestvovali smo u promociji publikacije „Imam pravo i hoću da znam“, koju su objavile Forum Iuris iz Novog Sada i UG Sretenje iz Požege. Na skupu smo uz ostale učesnike govorili o postignutim rezultatima monitoringa implementacije zakona i izneli smo naša iskustva monitoringa iz opština Centralne Srbije. Organizatori skupa su bile Mirej Grčki iz Foruma Iurus i Zdenka Kovačević iz UG Sretenje, a gost predavač je bio Poverenik Rodoljub Šabić.

2. Građani kao tražioci informacija

Od strane građana i u ime građana podneli smo 15 zahteva. Ne znamo dalju sudbinu četrnaest zahteva, jer nakon pružene pomoći u podnošenju zahteva većina građana nam se nije više obraćala za dalju pomoć. Jedan zahtev podnetu ime građanke J. M. opštinskom sudu u Kraljevu, odbijen je bez donošenja rešenja (prekršen član 16. stav 10 zakona), već je predsednica suda kontaktirala našu organizaciju rekavši da se zahtev ne odnosi na informaciju od javnog značaja, a da će građanka traženu informaciju dobiti u sudu. Gospođa J. M. kasnije nas je obavestila

da su joj naknadno dostavljeni traženi podaci. Obratio nam se urednik lokalnog stranačkog lista Pokreta Snaga Srbije iz Vrnjačke Banje. Od opštine Vrnjačka Banja je tražio informaciju koja se odnosi na vrstu pesticida sa kojima se uništavaju gubari na teritoriji ove opštine. Obzirom da se radi o privilegovanoj informaciji na osnovu člana 16. stava 2 zakona, da su organi vlasti bili u obavezi da traženu informaciju dostave u roku od 48 sati, što nisu učinili, podnosioca zahteva smo posavetovali da se obrati Povereniku. O daljoj sudbini ovog zahteva nismo obavešteni.

Građanin G. V. je od Trgovinskog suda u Kraljevu tražio informacije – da mu dostave kopiju dokumenata koji sadrže traženu informaciju, trgovinski sud je od podnosioca zahteva dobio odgovor da treba da plati naknadu izrade kopije i to 10 dinara po stranici – pozivajući se na Zakon o sudskim taksama, što prevazilazi iznos nužnih troškova za izradu kopije dokumenata, a samim tim je prekršen član 17. zakona. Građanin je dobio pravni savet da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja *lex specialis* u odnosu na sve ostale zakone, kada se radi o obraćanju građana za traženje informacija, tako da organi vlasti u tim slučajevima ne mogu da se pozivaju na druge zakone. A svakako je naknada nužnih troškova od 10 dinara po stranici previsoka. U to vreme Vlada još uvek nije donela troškovnik na osnovu koga organ vlasti obračunava troškova za izradu kopije dokumenata.

Za pomoć u tumačenju zakona nam se obratio rukovodilac jednog organa vlasti, po njegovim rečima podnosilac zahteva je nekoliko puta podnosio jedan isti zahtev i tražio iste informacije, iako su mu pri prvom podnošenju zahteva dostavljena dokumenta koja sadrže tražene informacije. Naime, radi se o članu 13. Zakona gde organ vlasti može da uskrati pristup informacijama, kada se ponavlja zahtev za istim ili već dobijenim informacijama.

3. Odnos sa organima javne vlasti

U podnošenju prvih zahteva je došlo do ćutanja opštinskih uprava. Međutim, svesni da mnogi od zaposlenih, pa ni od političara iz izabrane vlasti u lokalnim samoupravama nisu poznavali osnovne odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama, potrudili smo se da obiđemo sve opštinske – gradske uprave i da ih upoznamo sa Zakonom. Nakon toga zaista su se videli rezultati našeg početnog „mekšeg“ pristupa organima vlasti lokalnih samouprava, počeli su da nam odgovaraju na podnete zahteve.

U podnetim zahtevima bavili smo se različitim temama od značaja za naša društvo. Pitanja su se odnosila na delokrug rada organa, ali i na otklanjanje sumnji tamo gde je moguće prisustvo neodgovornog poslovanja, neprofesionalnog odnosa prema strankama – građanima ili korupcije i nepotizma.

U svih 5 opština, sproveli smo proveru da li su organi vlasti odredili lica za postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Poslali smo zahteve sa ovim pitanjem na adrese 181 organa vlasti. Kako je proteklo više od godinu dana od donošenja Zakona cilj nam je bio da vidimo koliko je organa vlasti izvršilo zakonsku obavezu u smislu člana 38. zakona, odnosno koliko je odredilo ovlašćeno lice. Istovremeno smo želeli da podstaknemo ostale organe vlasti da imenuju ovlašćena lica, jer smo primetili da u praćenu primene zakona nam odgovori uglavnom stižu na vreme od organa vlasti koji su odredili ovlašćena lica za postupanje po zahtevima. Rezultati po opštinama pokazuju sledeće:

Opština / Grad	Broj organa vlasti koji su nam odgovorili da li imaju ovlašćeno lice za postupanje po zakonu	Broj organa vlasti koji nam nisu odgovorili da li imaju ovlašćeno lice za postupanje po zakonu
Čačak	14	21
Kragujevac	10	28
Kraljevo	29	21
Kruševac	20	20
Vrnjačka Banja	8	10
UKUPNO	81	100

U pet opština u kojima je naša organizacija vršila monitoring zakona, ukupno 13 organa vlasti je donelo informatore o svom radu, pre svega opštinske uprave, sudovi i tužilaštva. Od strane Građanskog saveta na organe vlasti je u više navrata apelovano da izvrše svoju obavezu izrade informatora u smislu člana 39. Zakona, kako neposredno tako i putem medija. Što se tiče izrade informatora nekoliko organa vlasti je izradilo informatore o svom radu i isti su nam dostavljeni na uvid. Informatore su pre svega izradili sudovi kao i opštine. U opštinama u kojima realizujemo projekat informator nije izradila SO Vrnjačka Banja kao ni Skupština grada Kragujevca. SO Vrnjačka Banja nas je obavestila da je u pripremi izrada sajta njihove opštine na kome će biti dostupne sve informacije vezane za rad njihove opštine, a Skupština grada Kragujevca nas je obavestila da je informator u izradi. Opštinski sud u Kraljevu je zatražio od naše organizacije pomoć pri izradi informatora, pomoć im je pružena od strane naše ravnice. Opštinski sud u Kragujevcu nam je dostavio kopiju informatora koji sadrži oko 70 strana i koji je urađen u skladu sa Uputstvom Poverenika za izradu informatora koji sadrži sve informacije koje informator treba da sadrži. Okružni sud u Kraljevu, Okružni sud u Kruševcu imaju informatore od svega 10 strana, što govori o tome da su nepotpuni.

4. Odnos sa Poverenikom za informacije od javnog značaja u vezi sa upućivanjem žalbi

Do 15. aprila 2006. godine podneli smo **123** Žalbe Povereniku, na sve Žalbe nam je nakon intervencije drugostepenog organa pozitivno odgovoreno od strane organa vlasti.

Od **450** podnetih zahteva u 2005. godini dobili smo odgovore od 90 organa vlasti iz opština Kraljevo, Vrnjačka Banja, Kruševac, Čačak i grada Kragujevca. U tom periodu smo Povereniku podneli **25** žalbi protiv organa vlasti. Nakon intervencije Poverenika, dobili smo odgovore na svih **25** žalbi. Razlog zašto nismo podneli više žalbi je i to što do kraja juna meseca **2005.** godine Služba Poverenika nije bila oformljena iz poznatih razloga.

U 2006. na podnetih **172** zahteva organima vlasti, u zakonskom roku smo dobili odgovor od **74** organa vlasti, nakon čega smo Povereniku podneli **98** žalbi. Službe Poverenika je uvažila naše žalbe i nakon njene intervencije, a na osnovu naših žalbi dobili smo odgovore od **61** organa vlasti i to **58** napismeno, odnosno poštom i **3** elektronskim putem, odnosno e – mailom, što smo i uvažili kao relevantne odgovore. Na status navedenih preostalih **13** žalbi još čekamo odgovore od organa vlasti.

Primitili smo da nas je nakon podnošenja žalbi i intervencije Poverenika, veliki broj rukovodioca organa vlasti direktno kontaktirao, izvinjavajući se i pravdajući, što nisu na vreme dostavili informacije, nakon čega su odmah to i uradili.

Poverenik je u dva navrata bio gost predavač na okruglim stolovima koje je organizovala naša organizacija i pokazao je veliku spremnost za saradnju.

Broj žalbi	Broj odgovora dobijenih po žalbama	
123	86	69,91 %
Postupak za dobijanje još 13 odgovora na osnovu podnetih žalbi je u toku.		

5. Odnos sa medijima

U svim opštinama koje smo pokrivali mediji su pokazali veliko interesovanje za projekat. Dali smo niz intervju a i izjava lokalnim, nacionalnim i stranim medijima tokom sprovođenja aktivnosti. Mediji su bili najviše prisutni tokom organizovanja tribina i na organizovanim konferencijama za štampu nakon njih. Sa JIP „Ibarske Novosti“, odnosno TV Kraljevo i radio Kraljevo, kao i sa TV 10 smo imali niz unapred pripremljenih javnih nastupa. Snimljeno je i emitovano niz radio i televizijskih specijalnih emisija posvećenih implementaciji projekta, kao i niz emisija posvećenih samom Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Saradnja sa partnerskim medijima je bila korektna i na zadovoljavajućem profesionalnom nivou. Broj i vreme emitovanja emisija posvećenih projektu i Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iznosi 1140 min kroz razna gostovanja i specijalne emisije. Broj objavljenih tekstova od strane pisanih medija je 12.

Sa TV 10 je od početka partnerstva postignuta korektna saradnja i profesionalni odnos, tako da je ovaj mediji sve svoje obaveze partnera dobro realizovao. Televizija Kraljevo je deo javnog informativnog preduzeća „Ibarske Novosti“, čiji je osnivač Opština Kraljevo, tako da je sa naše strane postojala realna bojazan da će novinari ove medijske kuće imati određen stepen autocenzure, tokom prenošenja informacija o toku monitoringa zakona. Međutim, ispostavilo se da su novinari koji su uključeni u projekat profesionalno prenosili sva dešavanja u vezi monitoringa implementacije Zakona. Sa JIP Ibarske novosti smo realizovali partnerstvo kroz sledeće aktivnosti: Gostovanje koordinatora u televizijskoj centralnoj informativnoj emisiji „Danas“, TV Kraljevo gde su gledaoci upoznati sa projektom Monitoring implementacije Zakona.

Od 8.06.2005 počeli smo na radio Kraljevu da realizujemo emisiju pod radnim nazivom „Pravo da znam“. Emisija su bile interaktivnog karaktera gde su gostovali pravni asistent projekta koordinatorski, a svake druge srede gosti su bili predstavnici organa vlasti, medija, sindikata i NVO-a. Realizovano je 22 radio emisije, od čega jedna emisija na otvorenom povodom obeležavanja 28. septembra međunarodnog dana prava javnosti da zna. Emisija je pre svega bila namenjena građanima, kako bi im približila pravo na slobodan pristup informacijama u posedu javnih vlasti.

Emitovan je snimak sa okruglog stola gde su gosti bili Rodoljub Šabic-Poverenik, Nevena Ružić-OEBS i Vladimir Vodinić – CUPS. Obe partnerske televizije su emitovale jednosatnu emisiju sa reprizom narednog dana. Termini televizija se nisu poklapali nego je napravljen razmak između emitovanja. U specijalnoj emisiji TV Kraljevo pravni asistent i koordinatorski su učestvovali u interaktivnom programu posvećenom Monitoringu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Gledaoci su se uključivali u program i odgovarano je na njihova pitanja. Emisija je sutradan reprizirana. Obe partnerske televizije su snimile tok edukacionog panela namenjenog postavljenim licima za slobodan pristup informacijama u organima vlasti, kao i medijima i NVO.

Snimak sa edukacionog panela „Slobodan pristup informacijama, kao preduslov odgovorne i demokratske države“, gde je gost predavača bio izvršni direktor Građanskih inicijativa, Miljenko Dereta je emitovan u po dva termina i na TV Kraljevo i na TV 10.

Povodom obeležavanja 28.09. svetskog dana slobodnog pristupa informacijama Radio Kraljevo je zajedno sa aktivistima Građanskog saveta pripremila i direktno emitovale rad kancelarije na otvorenom. Tom prilikom novinarka Radio Kraljeva je napravila novi intervju sa građanima o tome koliko poznaju svoje pravo na slobodan pristup informacijama, a i sa nama kao organizatorima akcije obeležavanja Right To Know Day u Kraljevu.

U lokalnom nedeljniku „Ibarske Novosti“ objavljena su dva teksta posvećena radu na okruglom stolu juna 2005. godine u Kraljevu. Jedan tekst o samom Okruglom stolu i intervju sa prof. Vodinićem. Rad okruglog stola su preneli sledeći pisani mediji: Blic, Beta i Deutsche Welle. Takođe je praćen tok edukacionog panela sa g. Deretom, od strane dopisnika Blica, Bete i Deutsche Welle.

14. 03. 2006. nakon okruglog stola u Čačku, organizovali smo konferenciju za medije. Prisustvovali su svi lokalni mediji, dopisnici nacionalnih medija, kao i TV Požega, dopisništvo RTS-a iz Čačka i agencija Beta. Na konferenciji predstavili smo dosadašnje aktivnosti na monitoringu primene Zakona Građanskog Saveta i Koalicije za slobodu pristupa informacijama. Novinare je najviše zanimalo korišćenje Zakona u njihovoj struci, te su i sami ukazali na nedostatke i neupotrebljivost Zakona o slobodnom pristupu informacijama, što se tiče medija. Zakonski rok od 15 dana, za dostavljanje informacije je za novinare predugačak i informacije gubi na aktuelnosti, istakli su novinari. 14. aprila 2006. godine tok okruglog stola u Vrnjačkoj Banji su prenele Beta i Blic, a emitovale RTS u centralnoj informativnoj emisiji „Drugi Dnevnik“ i lokalne TV i radio stanice. Posebno je bila zanimljiva i ekskluzivna informacija za medije, izjava Poverenika da još ima ministarstava koja nisu izradila informatore o svom radu.

Promotivni materijali:

Tokom realizacije projekta nastojali smo da kontinuirano na javnim mestima delimo štampane promotivne materijale u formi plakata i flajera. Takođe smo pripremili i podelili 350 kompaktnih diskova sa tekstom Zakona, Vodičem kroz zakon i osnovnim podacima o monitoringu implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama. U cilju promocije poštovanja i korišćenja Zakona izradili smo i podelili građanima 50 informatora sa kontakt adresama ovlašćenih lica u lokalnim i državnim organima vlasti u Kraljevu i republici Srbiji u okviru akcije 28. septembra (*Right To*

Know Day) i 350 CD-ova sa elektronskom prezentacijom aktivnosti na projektu sa bazom podataka postavljenih lica za postupanje po zakonu). Podelili smo i 250 Vodiča Zakona koje je izradila Koalicija za slobodu pristupa informacijama, zatim 200 vodiča zakona koji je odštampan kao dodatak u dnevnom listu „Danas“ i 50 vodiča koje je štampala Služba Poverenika za slobodan pristup informacijama. Izradili smo i uređivali lokalni web sajt projekta www.pravodaznam.org sa prikazom monitoringa implementacije zakona.

D. Resurs centar – Negotin

Resurs centar Negotin je u periodu od 15. aprila 2005. godine do 15. aprila 2006. godine, kao član Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama, radio na promociji prava na slobodan pristup informacijama i pratio primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u sledećim opštinama: Bor, Kladovo i Negotin u Borskom okrugu i opštine Zaječar i Knjaževac u Zaječarskom okrugu.

1. Organi javne vlasti koji su bili predmet monitoringa

Istraživanjem, započetim sredinom 2005. godine, bili su obuhvaćeni sledeći organi javne vlasti: 1) organi lokalne samouprave i lokalne javne službe i pravosuđe, kao i drugi organi vlasti na lokalnom nivou i 2) ministarstva i drugi republički organi uprave i republička javna preduzeća.

Zbirni prikaz broja upućenih zahteva organa koji su bili predmet istraživanja i ukupan broj dobijenih odgovora

Opština	Broj zahteva	Dobijeni odgovori u roku	Dobijeni sa kašnjenjem	Odbijeni zahtevi
Negotin	42	33	5	4
Bor	7	6	1	0
Kladovo	3	3	0	0
Zaječar	17	17	0	0
Knjaževac	5	4	1	0
Ukupno	74	63	7	4

1. Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pravosuđe na lokalnom nivou

1) Organi lokalne samouprave

Na samom početku implementacije projekta, prvi zadatak je bio uspostavljanje kontakata sa predstavnicima i predsednicima pomenutih opština, kao i sa ovlašćenim licima po pitanju Zakona u svim opštinama. Iako je Zakon usvojen u Narodno skupštini Republike Srbije pola godine pre početka implementacije projekta, a rok za izbor ovlašćenih lica za postupanje sa informacijama u organima vlasti bio 30 dana od usvajanja Zakona, to je samo Opština Zaječar u tom trenutku imala već postavljenu osobu, ovlašćeno lice, u skladu sa Zakonom.

Međutim, veoma brzo po uspostavljanju neposrednih kontakata i sve ostale opštine obuhvaćene projektom, postavile su ovlašćena lica.

Opština/Okrug	Ovlašćeno lice	Na dužnosti
Negotin/Borski Okrug	Milojević Dušica	Načelnik opštinske Uprave
Bor/Borski Okrug	Badža Slobodan	Načelnik opštinske Uprave
Kladovo/Borski Okrug	Keratović Dragan	Stručni saradnik za obrazovanje
Zaječar/Zaječarski Okrug	Cerović Vuksan	Ovlašćeno lice po Zakonu
Knjaževac/Zaječarski Okrug	Petrović Davor*	Predsednik S. O.

* Opština Knjaževac je promenila ovlašćeno lice, g-đa Krstić Jasmina je prestala da obavlja ovu dužnost u oktobru 2005, a od januara 2006. dužnost (do imenovanja novog ovlašćenog lica) obavlja g-din Petrović Davor, predsednik Skupštine Opštine.

Zahtevi upućeni lokalnim samoupravama uglavnom su se odnosili na pitanja u vezi budžeta, načina njegovog trošenja, broja zaposlenih u lokalnim samoupravama, njihovoj stručnosti i vrstama ugovora na osnovu kojih rade. Tako je u lokalnoj samoupravi Negotin podnet zahtev za dobijanje informacije o broju novo zaposlenih u opštinskoj Upravi u toku 2005.-te godine. Ovo pitanje je bilo interesantno jer je služilo političkim partijama u Negotinu kao sredstvo međusobnih obračunavanja, a po gradu se otvoreno pričalo o zapošljavanju po partijskoj pripadnosti. Na traženi zahtev je odgovoreno u zakonskom roku, s tim što dobijena informacija nije bila potpuna. Naime, u odgovoru je pisalo da takav specifičan podatak ne postoji, a da spisak zaposlenih i njihova stručna sprema postoji na zvaničnom sajtu lokalne samouprave Negotin. Takođe smo dobili interesantan podatak od lokalne samouprave Negotin da se iz opštinskog budžeta za Srpsku Pravoslavnu Crkvu (koja se tretira kao NVO) na godišnjem nivou izdvaja 400.000 dinara, a za izbegla i raseljena lica 50.000,00 dinara. Kao negativan primer navodimo Opštinu Knjaževac koja nam nije prosledila informaciju o plati predsednika Opštine izjavom da je predsednik na putu. Na ponovljen zahtev i intervenciju, odgovor je ipak stigao.

2) Lokalne javne službe (javna preduzeća i ustanove)

Istraživanjem su bile obuhvaćene zdravstvene i obrazovne institucije, institucije kulture kao sportski klubovi. Tokom zajedničke akcije svih 6 NVO uključenih u projekat monitoringa implementacije Zakona, u vezi dostavljanja informacija o nabavci knjiga za osnovne škole poslali smo školama u opštini Negotin 5 zahteva, i dobili 3 odgovora, u Boru smo dobili 1 odgovor od poslanih 6 zahteva, iz opština Zaječar, Kladovo i Knjaževac nismo dobili ni jedan odgovor, dok je iz grada Niša od 12 zahteva stiglo samo 2 odgovora. Ideja je bila da se dobiju informacije o tome dokle su stigle reforme u osnovnoj školi i da li postoji u praksi mogućnost biranja udžbenika između više izdavača, ili i dalje postoji monopol Zavoda za udžbenike?

Lokalnim javnim službama smo upućivali zahteva vezane za budžetsko finansiranje, kao i za planove za nabavku nove opreme i zaposlenje novih radnika. Javno komunalno preduzeće je na sve zahteve odgovorilo da se ne finansira iz budžeta i da ne podležu Zakonu. Ustanove kulture, Dom kulture i Muzej, su na zahteve odgovorili tek nakon što su javno prozvani na lokalnoj televiziji, dok je Istorijski Arhiv odgovorio da se obratimo Opštinskoj Upravi. Pozitivni primeri su svakako Zavod za urbano planiranje i projektovanje i Zdravstveni Centar u Negotinu, koji su uredno odgovorili na sve zahteve, a naknadno su (kao što su obećali) poslali podatke o planiranim nabavkama opreme nakon usvajanja u opštinskoj skupštini. Inače, ove dve ustanove su se uvek rado odazivale na sve naše sastanke i tribine.

Negativan primer je svakako Eko fond iz Negotina, koji je netačno odgovorio na zahtev, a kasnije smo, u saradnji sa medijskim partnerom na projektu STV, otkrili aferu pranja nova, nakon čega je direktor smenjen sa funkcije. Takođe, negativan je primeri iz Bora, gde je tražena informacija vezana za platu direktora RTB Bor. Odgovor je glasio da takva stavka ne postoji u budžetu, već da su sve plate prikazane zbirno. Borsko komunalno preduzeće je na pitanje vezano za budžet odgovorilo da nisu u obavezi da odgovore, jer mi nismo iz iste opštine.

3) Pravosuđe na lokalnom nivou

Zahteve sa pitanjima u vezi ažurnosti rada sudova (odnosno sporova koji se vode kod tih sudova) uputili smo na adrese pravosudnih organa. Svi opštinski sudovi, kao i Okružni sud u Negotinu su uredno odgovorili na zahteva. Ovde se mora napomenuti zaista dobra saradnja sa sudovima i tužilaštvima, naročito u Negotinu, a njihovi predstavnici su se zaista trudili da nam izađu u susret, gostovali su na tribinama i sastancima, a posebno se okružni tužilac iz Negotina interesovao za Zakon i redovno tražio dodatna objašnjenja i informacije.

2. Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

Tokom realizacije projekta Resurs Centar Negotin je samostalno, ili u ime građana, koji su nam se obraćali za pomoć, podneo više zahteva pojedinim ministarstvima, kao i drugim republičkim i organima na nivou državne zajednice SCG. Pitanja su prosleđena Ministarstvu prosvete i sporta, Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu za dijasporu. Na sve zahteve je uredno odgovoreno, a Ministarstvo za dijasporu je odgovorilo da preciznu informaciju o broju građana opštine Negotin na privremenom radu u inostranstvu nema, već da imaju okviran broj naših iseljenika državljana Republike Srbije. Fudbalskom Savezu Srbije i Crne Gore je prosleđen zahtev (u ime jednog građana

nina) o nameštenim rezultatima u opštinskoj ligi Negotin. Odgovor je glasio da je stvar u nadležnosti Fudbalskog Saveza Srbije, ali da će oni svakako proslediti informaciju njima.

Na osnovu iskustva sa podnetim zahtevima i dobijenim odgovorima može se zaključiti da institucije na višim nivoima vlasti doslednije primenjuju zakon u odnosu na lokalne.

3. Specifični slučajevi

Pozitivan primer:

Zavod za urbanističko planiranje i projektovanje Opštine Negotin je 09.03.2006. godine dostavio dodatnu informaciju u vezi sa našim zahtevom od 28.12.2005.

Predmet: Dopuna dostavljenih informacija.

Na osnovu Vašeg zahteva za pristup informaciji od javnog značaja, primljenog 29.12.2005. godine, dostavili smo Vam, 06.01.2006. godine, Odluku o budžetu Opštine Negotin za 2006. godinu – glava 2. za funkciju 110 – Zavod za urbanističko planiranje i projektovanje Opštine Negotin (fotokopija). Istim zahtevom tražili ste da Vam dostavimo Informaciju o procentu potrošenih sredstava iz budžeta za 2005. godinu i Plan razvoja i nabavke nove opreme. U napred navedenom dopisu koji smo Vam dostavili, broj: 037-139/2005-V od 06.01.2006. godine, obavezali smo se da ćemo tražene podatke dostaviti kada Odeljenje za budžet i finansije Opštinske Uprave Opštine Negotin obradi i pripremi Godišnji finansijski izveštaj o poslovanju Zavoda u 2005. godini i kada predsednica Opštine Negotin izda saglasnost na finansijski plan Zavoda za 2006. godinu. S obzirom da su se stekli uslovi za dopunu dostavljene informacije, u prilogu dopisa dostavljamo Vam informaciju – tabelarni pregled o procentu izvršenja – potrošenih sredstava iz budžeta za 2005. godinu i Plan razvoja i nabavke opreme.

Prilog: – Informacija – tabelarni pregled procenta potrošenih sredstava iz budžeta za 2005. godinu i

– Plan razvoja i nabavke opreme

v.d. direktor-a
Bratislav Petrović, dipl. inž. arh.

Negativan primer:

Javno komunalno preduzeće „Badnjevo“

Na osnovu Vašeg zahteva za pristup informaciji od javnog značaja od 27.12.2005. god. obaveštavamo Vas o sledećem:

Nismo potrošili budžetska sredstva u 2005. godini jer mi i nismo budžetska ustanova. Takođe nemamo ni predviđeni budžet za 2006. godinu.

Negotin, 02.02.2006. god.

JKP Badnjevo
v.d. direktor
Slobodan Videnović, dipl. inž. znr

Najdrastičniji primer izbegavanja primene Zakona, tj. davanja lažnih informacija je primer Eko Fonda iz Negotina, čiji je sada već bivši direktor svesno dao lažnu informaciju. U odgovoru je naveo da su se na tenderu pojavila 5 ponuđača, da postoji plan uređenja katastarske parcele br. 881/1 (što je delimično tačno, jer projekat podrazumeva mnogo veće radove), kao i to da su otvaranju tenderske dokumentacije prisustvovali i ponuđači.

Samo par dana ranije na lokalnoj TV stanici je izjavio (prilog je sačuvan) da zbog malog obima radova nije postojala potreba za raspisivanjem tendera. Međutim, treba napomenuti da su ti radovi (krečenje 3m² zida, farbanje metalne cevi česme i postavljanje ljuljaške) koštali građane opštine Negotin 202.191,02 din., upravo koliko je iznosila ponuda GP „Živanović Company“ iz Gornjeg Matejevca (Opština Matejevac, Grad Niš).

Nakon jake medijske kampanje, konferencije za novinare Resurs centra Negotin i istraživačkog novinarstva naših medijskih partnera STV Negotin, g-din Dejanović je na prvoj narednoj sednici Skupštine opštine smenjen.

Ovim se Zakon o slobodnom pristupu informacijama pokazao kao moćno sredstvo u borbi protiv korupcije, nenamenskom trošenju javnih sredstava i zloupotrebi funkcija.

2. Saradnja sa građanima, organima javne vlast, poverenikom za informacije i medijima

1. Radionice, edukacije i okrugli stolovi

Projektom Monitoring implementacije Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Resurs centar Negotin je pokrивao 5 opština, opštine Negotin, Bor i Kladovo u Borском Okrugu i opštine Zaječar i Knjaževac u Zaječarskom Okrugu. Tokom implementacije projekta održali smo javne tribine u svim opštinama uključenim u projekat, na kojima su prisustvovali predstavnici lokalnih samouprava, opštinska ovlašćena lica, predstavnici zdravstvenih, obrazovnih i institucija kulture, nevladinih organizacija, predstavnici policije, dok su veoma slabu zainteresovanost pokazali predstavnici političkih partija (ako se izuzmu izabrani opštinski zvaničnici), kao i sami građani.

Cilj ovih javnih tribina je bio upoznavanje građana sa odredbama Zakona, odnosno sa pravima građana koja im Zakon garantuje i obavezama organa vlasti u njegovoj primeni. Kako je ovaj Zakon nov u našem pravnom sistemu, zaista je bilo interesantno dobiti povratne informacije i čuti razmišljanja onih osoba koji ovaj Zakon i moraju da sprovedu.

Tabelarni prikaz realizovanih edukacija po opštinama

Tribine / Okrugli stolovi	Broj	Broj učesnika	Moderatori
Negotin	2	21+13	Rodoljub Šabić, Nemanja Nenadić, Vladan Radovanović, Aleksandra Milenov, Dževad i Behudin Hodžić, Dušica Milojević
Bor	1	15	Vesna Živković, Slobodan Badža, Milena Stojić, Vladan Radovanović
Kladovo	1	8	Branislav Jovanović, Vesna Živković, Dragan Keratović, Siniša Popović, Vladan Radovanović
Zaječar	2	16+11	Vuksan Cerović, Branislav Jovanović, Vesna Živković, Radoslav Kukolj, Vladan Radovanović
Knjaževac	1	19	Branislav Jovanović, Snežana Marinković, Jasmina Krstić, Vladan Radovanović
UKUPNO	6	103	

Pored ovih aktivnosti, tokom realizacije projekta, članovi Tima Resurs centra Negotin imali su redovne sastanke i kontakte sa ovlašćenim licima u svim opštinama. Sa predstavnicima drugih NVO u svim opštinama je uspostavljena značajna saradnja, koja se najbolje ogledala tokom anketiranja građana u svim opštinama pokrivenim projektom.

Građani su redovno obaveštavani o svim aktivnostima redovno putem medija i neposredno deljenjem promotivnog materijala.

2. Građani kao tražioci informacija

Primarni zadatak Resurs centra Negotin tokom implementacije projekta bio je upoznavanje građana sa Zakonom, njihovim pravima i obavezama, tako da su sami građani bili najbrojnija ciljna grupa. Polazili smo od toga da zaposleni u lokalnim i drugim organima vlasti i javnim institucijama, organizacijama i ustanovama već po samom slovu zakona moraju da delaju u skladu sa istim.

Kontinuiranom medijskom kampanjom i čestim uličnim performansama trudili smo se da građanima približimo Zakon i upoznamo ih sa mogućnošću korišćenja prava i time pokažemo da je moguća kontrola nosilaca javnih funkcija i vlasti uopšte.

Tokom oktobra i novembra meseca u svim opštinama smo radili anketu sa građanima, sa željom da otkrijemo koliko sami građani poznaju Zakon. Na osnovu 100 anketa urađenih u svakoj opštini, saznali smo da sami građani veoma slabo poznaju Zakon, a da još manje njih poznaje

svoja prava koja im Zakon garantuje. Međutim, anketa je pokazala da su građani samo na najopštijem nivou upoznati sa postojanjem Zakona. To je bio prvi pokazatelj da smo, opredeljujući se za promociju Zakona i podizanjem svesti javnosti o tome, na dobrom putu. Takođe, nakon sprovedene ankete smo krenuli u još jaču medijsku kampanju sa ciljem upoznavanja što većeg broja građana sa Zakonom.

Ali ono što nismo uspjeli je da iniciramo građane da u što većem broju koriste ovo pravo i da podnose zahteve organima vlasti i institucijama. Razlozi za to su zaista mnogobrojni, a pre svega i ne retko, prepoznali smo ukorenjeni strah od vlasti.

Zbog toga se Resurs centar pokazao kao idealan partner za pružanje usluga građanima koji su željeli da saznaju neke podatke a nisu imali znanja i hrabrosti da sami podnesu zahtev.

Broj podnošenja zahteva u ime građana, i pomoć u popunjavanju:

Opština	Broj zahteva	Dobijeni odgovori	Odbijeni zahtevi	Razlozi
Negotin	7	7	0	
Bor	4	3	1	Plata direktora RTB Bor nije posebno navedena u budžetu
Kladovo	1	1	0	
Zaječar	0	0	0	
Knjaževac	1	1	0	
Ukupno	13	12	1	

Na osnovu ovih brojki jasno se vidi da građani istočnog dela Srbije i nisu zainteresovani za postavljanje pitanja i traženje informacija, iako bi veoma voleli da znaju sve što se dešava na lokalnom nivou. Razlozi su sledeći: pre svega, velika većina odbija da upiše svoje podatke, smatrajući da će to biti pogrešno protumačeno (mala sredina, ljudi se uglavnom poznaju i sl.). Iz ovog sledi da je u narodu još uvek ukorenjen strah od vlasti, a mnogi veruju da i kada bi podneli zahtev nikada ne bi dobili odgovor, jer „vlast nije briga za narod“ (čest odgovor anketiranih).

3. Odnos sa organima javne vlasti

Za vreme implementacije projekta predstavnici Resurs centra Negotin su uspostavili direktne kontakte sa predsednicima svih opština u kojima se sprovodio projekat, kao i sa ovlašćenim licima u svim opštinama. Uopšteno gledano, saradnja sa svima je bila zaista korektna. Svi su se trudili da pomognu, što u direktnim kontaktima, što putem razmene informacija elektronskim putem. Možda bi se mogla oceniti blaga rezervisanost i, u početku nezainteresovanost predstavnika Opštine Bor prema ovom Zakonu, iako se mora reći da su uvek ispunjavali naše zahteve. Što se tiče saradnje sa lokalnim NVO u opštinama, mora se istaći zaista dobra saradnja sa svima, naročito kod anketiranja građana tokom oktobra i novembra 2005. godine. Jedino smo u realizaciji ankete imali malih problema u Kladovu, ali stoga što tamo sem jedne ekološke NVO drugih civilnih inicijativa i nema.

Resurs centar Negotin je svim lokalnim samoupravama podnosio zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, i ni jednom se nije desilo da opštinske službe zakasne ili uopšte ne odgovore na iste.

Na žalost, kad je reč o obavezi izrade informatora, ovlašćena lica su imala teškoća. Do sada su samo Opštine Zaječar i Knjaževac pripremile informator (Knjaževački se nalazi samo na sajtu opštine). Opština Negotin je upravo ovih dana pripremila informator i postavila ga na opštinski sajt, Opština Bor i Opština Kladovo, zbog malog broja zahteva smatraju da nema potrebe štampati informator. Ono što ohrabruje je da se na sajtovima mogu naći formulari zahteva za dobijanje informacija od javnog značaja, i to pre svega našim upornim zalaganjem.

Takođe se, kao pozitivan rezultat implementacije projekta mora istaći da smo izgradili uspešne kontakte sa svim ovlašćenim licima u svim opštinama.

4. Odnos sa Poverenikom za informacije u vezi sa upućivanjem žalbi

Tokom realizacije projekta ostvaren je više nego korektan odnos sa Poverenikom za informacije od javnog značaja, g-dinom Rodoljubom Šabićem. G-din Šabić je na samom početku realizacije projekta gostovao u Negotinu na prvoj javnoj tribini i sa prisutnima razmenio svoja viđenja i iskustva u vezi sa novim Zakonom, a lokalnim elektronskim medijima je dao izjave. Taj prvi kontakt protekao je u pozitivnoj atmosferi, a Resurs centru Negotin podigao kredibilitet u lokalnoj zajednici. Nakon uspostavljanja kancelarije Poverenika u Beogradu ta saradnja se nastavila i produbila, razmenom podataka, pre svega dostavljanjem naših komentara i izveštaja kancelariji.

Na sreću, Resurs centar Negotin nije bili u prilici da kancelariji Poverenika uputi žalbe, te sa te strane nemamo nikakva lična iskustva, iako smo, čitajući druge izveštaje i redovno prateći rad Poverenika, stekli uvid u efikasnost, i pre svega želju da ovaj Zakon zaživi.

5. Odnos sa medijima

Medijski partner Resurs centra Negotin na projektu bila je Samostalna Televizija Negotin, inače jedna od najstarijih privatnih medijskih kuća u Srbiji i članica ANEM-a.

Uredništvo STV je sa zadovoljstvom prihvatilo naš poziv za saradnju da medijski prate aktivnosti na realizaciji ovog projekta. Tokom celokupne implementacije projekta trudili su se da zabeleže sve naše aktivnosti. Posebnu zahvalnost dugujemo novinarki Veri Pejić i snimatelju Dragiši Dimitrijeviću, koje smo često znali i da „mučimo“, kako bi prilozi bili što uspešniji i van stereotipa jedne privatne medijske kuće u istočnoj Srbiji.

Takođe veliki doprinos uspešnoj medijskoj kampanji su dali i zaposleni Radio „Impuls-a“ iz Negotina. U toj medijskoj kući organizovali smo sedam emisija uživo, u kojima su nam se javljali građani sa raznim pitanjima. Moto naše kampanje „Ako ne znate koga da pitate, pitajte nas“, izgleda da je nagnao sugrađane da nam postavljaju razna pitanja, na koje često nismo imali prave odgovore.

Naše aktivnosti u ostalim opštinama pratili su njihovi lokalni mediji, radio i televizijske stanice, koje su rado izlazile u susret našim zahtevima. Naravno, bilo je i problema, pa je tako Radio Televizija Zaječar odbila da promoviše video spot, a takođe nije želela da radi mesečne emisije uživo, gde bi predstavnici Resurs centra Negotin gostovali sa opštinskim ovlašćenim licima. Takođe su u Negotinu, sa promenom rukovodećeg kadra u opštinskoj Televiziji nastali problemi, uskraćivanjem gostovanja predstavnicima Resurs centra Negotin. Ipak, video spot naše kampanje se video u Negotinu, Kladovu i Boru, a tamo gde nismo uspeali da emitujemo TV spot, novi vid reklamiranja je pronađen u dizajniranju, štampanju i postavljanju bilbordova u svim opštinama.

Medijske aktivnosti Resurs centra Negotin

medijske aktivnost	broj	tema	gosti /učesnici
Gostovanja na TV stanicama	12: pet jednočasovnih emisija na STV Negotin, dve po 45 minutna na RT Zaječar, jedna na RT Kladovo, dve na RT Krajina Negotin, jedna na RT Bor i jedna na TV Knjaževac	Slobodan pristup informacijama – prava i obaveze	Vladan Radovanović, Dragan Keratović, Dušica Milojević
Gostovanja na Radio stanicama	14: tri na Radio Krajina Negotin, jedna na Radio Bor, tri Radio Kladovo i 7 emisija na Radio „Impuls“	Slobodan pristup informacijama – prava i obaveze	Vladan Radovanović, Dragan Keratović
Deljenje propagandnog materijala	Štampano 500 postera i 2000 lifleta (po 1000 na srpskom i rumunskom/vlaškom jeziku), 500 zahteva i 60 majica, kao i 5 bilborda	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	Resurs centar Negotin Tim

medijske aktivnost	broj	tema	gosti /učesnici
Upitnici	Svaka Opština po 100	Koliko građani poznaju svoja prava o pristupu informacijama od javnog značaja	Resurs centar Negotin Tim, lokalne NVO i pojedinci
Intervjui	Više od 40 na medijima u svim opštinama	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	Resurs centar Negotin Tim

Nakon postavljenja bilborda imali smo zaista pozitivne kritike, pa ćemo tako, poučeni pozitivnim iskustvom, nastaviti praksu i na drugim projektima.

E. Forum iuris – Novi Sad

Udruženje građana „Forum iuris“ iz Novog Sada, je u periodu od 15.04.2005. god. – 15.04.2006. god., pratilo da li se i na koji način primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, na teritoriji Grada Novog Sada.

Kao udruženje koje se pre svega bavi edukativnom, istraživačkom i naučnom delatnošću a u cilju doprinošenja razumevanju prava u javnosti i jačanju pravne svesti i pravne kulture, te afirmisanju i unapređenju pravnih nauka, Forum iuris je preduzeo niz aktivnosti kako bi organima javne vlasti, javnim preduzećima, nevladinim organizacijama, medijima i građanima približio ovaj zakon, upoznao ih sa sadržinom prava i obaveza koje Zakon utvrđuje, postupkom ostvarivanja tog prava i tako doprineo podizanju svesti o značaju i efikasnosti Zakona kao vida kontrole organa javne vlasti, koji treba da dovede do toga da rad organa javne vlasti postane transparentan, čime bi se smanjila mogućnost zloupotreba i prikrivanja korupcije.

1. Organi javne vlasti koji su bili predmet istraživanja

Istraživanjem su bili obuhvaćeni sledeći organi javne vlasti:

Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe, pokrajinski organi uprave, pravosuđe, ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća.

1.1. Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pokrajinski organi uprave

U toku realizacije projekta bili su obuhvaćeni organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pokrajinski organi uprave. Najveći deo aktivnosti u vidu podnošenja zahteva obuhvatio je opštinske organe uprave i javna preduzeća na teritoriji Grada Novog Sada, kao i sve opštine na teritoriji APV. Pored toga postavljani su zahtevi pokrajinskim organima uprave (sekretarijatima) i Skupštini APV. U okviru zajedničke akcije Koalicije na temu dokle su stigle reforme u osnovnoj školi, tj. o mogućnostima biranja udžbenika između više izdavača, zahtevi su upućeni većini osnovnih škola na teritoriji APV. Uvek su zahtevi sadržali po više pitanja. Tako, na primer, opštinama na teritoriji APV upućeni su zahtevi sa pitanjima: da li je određeno lice ovlašćeno za postupanje po zahtevima, da li je izdat informator, da li je sprovedena obuka zaposlenih i upoznavanje sa njihovim obavezama iz Zakona. Pored navedenih postavljena su i neka druga pitanja kao što su npr. kolika je mesečna zarada predsednika Opštine, koliko žena i pripadnika nacionalnih manjina se nalazi na rukovodećim mestima u Opštini.

1.2. Pravosuđe, Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

Zahtevi su bili upućeni Opštinskom, Okružnom i Trgovinskom sudu u Novom Sadu, Republičkom javnom tužilaštvu, Republičkom javnom pravobranilaštvu, Ministarstvu za dijasporu, Ministarstvu za finansije, Nacionalnom Savetu za saradnju sa Haškim tribunalom, JP „Srbija Gas“, Agenciji za privatizaciju, JP RTS, Republičkom geodetskom zavodu.

Odgovore smo u većem delu dobili na zahteve koji bili upućeni pravosuđu, a samo Trgovinski sud nije odgovorio. Takođe Ministarstvo za dijasporu, Ministarstvo za finansije, Nacionalni Savet za saradnju sa Haškim tribunalom, Agencija za privatizaciju, Republički geodetski zavod i Republički javni pravobranilac su nam odgovorili, dok iz JP „Srbija Gas“, iako su nas usmeno kontaktirali nisu odgovorili, kao ni JP RTS i Republičko javno tužilaštvo.

Vreme	Broj zahteva/pitanja u zahtevima		Broj organa javnih vlasti	Broj dobijenih odgovora/ procentualno izraženo	
2005. god.	167	785	167	42	25%
2006. god.	66	399	66	37	61%
Ukupno:	233	1184	233	79	43%

U gore navedenoj tabeli prikazani su rezultati upućenih zahteva organima. Iz navedenog proizilazi da se broj dobijenih odgovora nakon godinu dana primene Zakona znatno povećao (sa 25% na 61%).

1.3. Specifični slučajevi (pozitivni ili negativni primeri)

Pozitivan primer

Iako svesni da organi na nivou državne zajednice SCG nemaju formalnu obavezu da postupe po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, mada obaveza davanja informacija proističe iz Ustavne povelje, uputili smo zahtev Nacionalnom Savetu za saradnju sa Haškim tribunalom od kojih smo tražili da nam dostave informacije:

1. koliko novčanih sredstava je na ime materijalne pomoći isplaćeno licima koja su optužena pred Međunarodnim krivičnim tribunalom i članovima njihove porodice, u toku 2005. god.?

2. koliko od tih sredstava je isplaćeno na ime:

- troškova boravka optuženih u pritvorskoj jedinici Međunarodnog krivičnog tribunala,
- putnih troškova članovima uže porodice za posetu pritvoreniku,
- pomoći članovima uže porodice dok borave na teritoriji SCG, i
- pomoći optuženima koji su privremeno pušteni na slobodu uz zaštitne mere?

3. da li je i koliko novčanih sredstava isplaćeno na osnovu tač. 9 Odluke o uslovima za dodelu materijalne pomoći određenim kategorijama optuženih pred MKT za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. god. i članovima njihovih porodica?

U zakonskom roku Savet nam je dostavio odgovor u kom je naveo sledeće:

1. Na ime materijalne pomoći optuženima u toku 2005. godine isplaćeno je 21.702.670,55 din.

2. Od ovog ukupnog iznosa isplaćeno je na ime:

- troškova boravka optuženih u pritvorskoj jedinici – 5.027.400,00 din.
- putnih troškova članovima uže porodice za posetu pritvoreniku – 13.601.295,55 din.
- pomoći članovima porodice – 1.190.018,00 din.

3. Ostala pomoć porodicama 1.883.957,00 din.

Negativni primeri

Zahtev upućen JKP „Tržnica“ Novi Sad

Dana 27.12.2005. uputili smo zahtev JKP „Tržnici“ iz Novog Sada. Nakon isteka roka dobili smo odgovore na postavljena pitanja, ali iz kojih proizilazi da ovo preduzeće nije postupilo po odredbama Zakona. Naime, njihov odgovor je bio da nisu izradili informator niti je sprovedena obuka zaposlenih, a obrazloženje za neizdavanje informatora je bilo da JKP nije organ javne vlasti koji osniva ili finansira u celini ili u pretežnom delu državni organ, te stoga nije u obavezi da izradi i objavi informator, saglasno čl. 39 Zakona.

Zahtev upućen Direkciji za robne rezerve APV

Dana 31.05.2005. dobili smo dopis od strane Direkcije za robne rezerve APV na prethodno upućen zahtev. U zahtevu smo postavili pitanja koja se tiču lica ovlašćenog za postupanje tj. da li je određeno, da li je sprovedena obuka zaposlenih, da li su zainteresovani za obuku. Pozivajući se na Uredbu 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 i Pravilnika o određivanju i čuvanju tajnosti podataka iz delokruga direkcije za robne rezerve APV, nisu nam dali odgovore na postavljena pitanja, a koja se nisu ticala njihove delatnosti. Iz ovoga se vidi koliko je široko tumačenje pojma državne ili službene tajne od strane organa javne vlasti.

2. Saradnja sa građanima, organima javne vlasti, poverenikom za informacije i medijima

2.1. Radionice, edukacije i okrugli stolovi

Forum iuris je na samom početku realizacije projekta organizovao seminar za organe javne vlasti, javna preduzeća i sve one subjekte koji vrše javna ovlašćenja ili se u celosti ili delimično finansiraju iz budžeta. Seminar je bio osmišljen kao obuka ovlašćenih lica za postupanje po zahtevima, kako bi se što bolje upoznali sa sadržinom Zakona, obimom i značajem prava na pristup informacijama od javnog značaja, postupkom ostvarivanja ovih prava i obavezama u pogledu postupanja po zahtevima.

Zatim je organizovan seminar za predstavnike nevladinog sektora i medije. Smatrajući ih značajnim činiocima u stvaranju otvorenog društva i kreiranju javnog mnjenja, seminar je imao za cilj upoznavanje istih sa njihovim pravom da traže informacije od javnog značaja, postupkom traženja i mogućnošću izjavljivanja žalbe, te načelom zabrane diskriminacije medija. Na ovom seminaru je ukazano na važnost javnosti postupka, pre svega sudskog, i činjenicu da je javnost upravo jedan od osnovnih zahteva fer postupka, čime se u velikoj meri smanjuje mogućnost zloupotreba ali isto tako i o negativnoj strani javnosti, kao što je prerano i nekontrolisano objavljivanje činjenica i informacija kojima se može naneti šteta učesnicima u postupku (npr. oštećenima, optuženima, svedocima), uništenje ili prikrivanje dokaza, pritisak na sudije. S druge strane, naglašeno je da mediji kao subjekti koji imaju veliki značaj u informisanju građana o radu držanih organa, isto tako imaju i veliku odgovornost za pravilno, istinito i korektno izveštavanje javnosti. Istaknuto je da kod većine medija prevladava senzacionalistički trend u izveštavanju koji podiže tiraj ali se građanima pružaju nepouzdanе, neproverene i sumnjive informacije i time utiče ne samo na formiranje negativnog javnog mnjenja u pogledu rada državnih organa već i na formiranje subjektivnog osećaja (ne)bezbednosti.

Na tribinama i okruglim stolovima koji su organizovani učestvovali su predstavnici organa javne vlasti, Poverenik za pristup informacijama, predstavnici nevladinih organizacija koji su imali značajnu ulogu u izradi predloga Zakon (YUCOM, Transparentnost Srbija), advokati, profesori, pravnici i novinari.

Na njima je govoreno o problemima u toku samog donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, o odnosu prava na informisanje i prava na privatnost, o prihvaćenom evropskom standardu da javne ličnosti, posebno političari, uživaju manji stepen zaštite privatnosti nego drugi građani jer su, prihvatajući da se bave javnim poslom, preuzeli i teret da njihovi postupci budu pod kontrolom javnosti, zatim o pravu na pristup informacijama pripadnika nacionalnih manjina, o nedovoljnoj obučenosti organa javne vlasti koji postupaju po zahtevima ali i samih medija kod kojih gotovo da ne postoji „istraživačko novinarstvo“. Ukazano je na nedostatke Zakona o sprečavanju sukoba interesa, te skoro donete Strategije za borbu protiv korupcije koja sadrži nepotpune i neprecizne definicije ključnih pojmova, kao i na neke nedostatke samog Zakona o slobodnom pristupu informacijama (čl. 9 – omogućava široko tumačenje od strane organa javne vlasti, te samim tim i njegovu zloupotrebu da se sve podvodi, primera radi, pod službenu ili neku drugu vrstu tajni).

Predstavnica Forum iuris-a učestvovala je i na tribini održanoj u Čajetini u organizaciji UG „Sretenja“, na kojoj je iznela iskustva na monitoringu Zakona na teritoriji grada Novog Sada i učestvovala u diskusiji.

Zaključak koji se nakon održanih tribina, seminara i okruglih stolova nametnuo je da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja „zaživeo“, da se primenjuje, da se godinu i po dana od njegovog stupanja na snagu, više primenjuje nego neposredno nakon donošenja, da postoje određene nedoumice u pogledu primene pojedinih odredbi Zakona koje bi trebalo otkloniti izmenama i dopunama zakona ili davanjem tumačenja od strane Skupštine ili Poverenika, da je još uvek neophodno sprovesti edukaciju organa javne vlasti, ali i samih građana, koji pravo da traže informacije, i time kontrolišu rad organa javne vlasti, ne koriste uopšte ili u dovoljnoj meri.

2.2. Građani kao tražioci informacijama

Forum iuris je organizovao rad pravne kancelarije na pružanju pomoći građanima u podnošenju zahteva za informacije od javnog značaja. Kancelarija je bila otvorena za građane svakog petka. Građani su se obraćali radi pružanja pravne pomoći uglavnom u vezi sa sudskim postupcima ali ne i u pogledu podnošenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Tom prilikom građani su ipak upoznati sa ovim njihovim pravom, dat im je liflet i obrazac sa primerima zahteva i žalbe. Ovakva praksa ostala je do kraja projekta.

Takođe su građani putem medija i plakata pozivani na okrugle stolove i tribine.

Uočeno je da građani nisu bili u dovoljnoj meri zainteresovani da prisustvuju okruglim stolovima i tribinama.

Zato se nameće potreba da se i nadalje radi na informisanju građana o pravima koje im Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja daje, naročito putem medija, kako bi počeli da koriste ovo pravo i time kontrolisali rad organa javne vlasti.

2.3. Odnos sa organima javne vlasti

Odnos sa organima javne vlasti možemo podeliti u dva segmenta:

a) odgovori na postavljena pitanja tj. podnete zahteve i ispunjavanje drugih obaveza predviđenih Zakonom

(kao što je objavljivanje informatora, sprovođenje obuke, određivanje lica za postupanje po zahtevima, dostavljanje izveštaja Povereniku)

U pogledu dostavljanja odgovora na upućena zahteve/pitanja organi javne vlasti su u početku u mnogo manjoj meri odgovarali (samo 25%), dok je na kraju projekta broj odgovora znatno povećan (61%). Ovo ukazuje na činjenicu da su se organi javne vlasti vremenom upoznali sa svojim obavezama iz Zakona i da su počeli da ga primenjuju. Najbolji primer za to su javna preduzeća koja su u prvom krugu postavljenih zahteva (upućenih u maju mesecu 2005. godine), ignorisala naše zahteve i većina nije odgovorila, dok su na zahteve koje smo uputili u martu 2006. godine, odgovorili skoro svi.

Dobar primer su Pokrajinski sekretarijati koji su od samog početka tj. već prilikom podnošenja prvih zahteva dostavljali odgovore u roku, kao i Opštinski i Okružni sud u Novom Sadu.

Što se tiče ustanova, iako se povećao broj odgovora u proteklih godinu dana, najmanji broj traženih informacija je dobijen od njih. Evidentno je iz ovoga da sebe ne prepoznaju kao „organe javne vlasti“ i da smatraju da zato nemaju obavezu postupanja po Zakonu.

Bilo je slučajeva da su nam se obraćali i pojedini organi javne vlasti telefonskim putem ili dolaskom u kancelariju, a radi dobijanja pomoći u vezi sa postupanjem po zahtevima, ali je njihov broj mali.

Broj opština	45
Broj odgovora	21
Broj odgovora izražen u procentima	46,7 %
Broj opština u kojima je izdat informator	9
Procentualno izražen broj opština u kojima je izdat informator	20 %
Broj opština u kojima je obuka sprovedena	7
Procentualno izražen broj opština u kojima je sprovedena obuka	15,55 %

U gornjoj tabeli prikazani su rezultati istraživanja u 45 opština sa odgovorima koji su stigli do sačinjavanja izveštaja a odnose se na izdavanje informatora i sprovođenje obuke. Iz nje se vidi da je skoro polovina opština u APV dostavilo odgovor na tražena pitanja, ali da je svega 20% od onih koji su nam odgovorili (dakle 10% od ukupnog broja opština), postupilo po odredbama Zakona i u propisanom roku izdalo informator.

b) učešće na okruglim stolovima, tribinama, edukacijama

Seminar za organe javne vlasti, javna preduzeća i za sve one subjekte koji vrše javna ovlašćenja ili se u celosti ili delimično finansiraju iz budžeta, organizovan je 14.06.2005. Bio je osmišljen kao obuka ovlašćenih lica za postupanje po zahtevima, kako bi se što bolje upoznali sa sadržinom Zakona, obimom i značajem prava na pristup informacijama od javnog značaja, postupkom ostvarivanja ovih prava i obavezama u pogledu postupanja po zahtevima. Od pozvanih odazvalo se svega 20%. U najvećem procentu odziv je bio iz pokrajinskih organa i pravosuđa, s tim što su se odazvali predstavnici Opštinskog, Okružnog suda i tužilaštva, a nisu iz Trgovinskog suda, dok se predstavnici opštinskih organa uprave i javnih preduzeća nisu uopšte odazvali, iako su bili pozvani.

Na sve tribine i okrugle stolove bili su pozivani predstavnici iz organa javne vlasti iz Novog Sada i okolnih opština, kao na primer Sremskih Karlovaca. Posećenost je bila različita u zavisnosti od teme. Tako, na primer, na okruglom stolu održanom 01.02.2006. pod nazivom „Zakon o slobodnom pristupu informacijama i zainteresovanost građana“, kao i na okruglom stolu održanom 19.04.2006. pod nazivom „Imam pravo hoću da znam – godinu i po dana posle“ učešće je uzeo veliki broj predstavnika organa javne vlasti, na kojem su izneli svoja dosadašnja iskustva u pružanju informacija od javnog značaja, uključujući i probleme na koje su nailazili.

2.4. Odnos sa Poverenikom

U toku realizacije Projekta ostvarena je odlična saradnja sa samim Poverenikom za informacije od javnog značaja, kao i njegovim saradnicima iz kancelarije. Poverenik je učestvovao na nekim od okruglih stolova koje smo organizovali. Cilj okruglih stolova je bio da se prisutni upoznaju sa sadržinom Zakona tj. pravima i obavezama. Učešće Poverenika je bilo veoma značajno jer je Poverenik odgovarajući na pitanja prisutnih, otklanjao nedoumice u pogledu primene Zakona. Posebno su nedoumice bile prisutne dok nisu bili doneti podzakonski akti, ali i nakon donošenja ovih akata bilo je potrebno dati tumačenja pojedinih zakonskih odredbi.

Žalbe su upućene Povereniku, ali putem prvostepenih organa kojima su zahtevi bili upućivani, i u većem broju slučajeva, smo tada dobijali i odgovore.

Povodom uložених žalbi je još uvek u toku postupak pred Poverenikom.

2.5 Odnos sa medijima

U toku realizacije plana aktivnosti na monitoringu Zakona, sve aktivnosti Forum iuris-a bile su praćene od strane medijskog partnera „Građanskog list-a“, čiji je novinar prisustvovao seminarima, tribinama, okruglim stolovima, uzimajući i aktivno učešće u njima. U ovom listu objavljivana su saopštenja za javnost izdata od strane Forum iuris-a, pozivi za tribine i okrugle stolove, kao i članci na temu primene Zakona u praksi. Građanski list je takođe podneo i veliki broj zahteva za pristup informacijama.

Pored Građanskog lista aktivnosti Forum iuris-a pratili su redovno Radio 021, TV Panonija, TV Novi Sad, a povremeno TV Kanal 9 i dnevne novine „Dnevnik“, koji su redovno bili pozivani na seminare, tribine i okrugle stolove, a kasnije su izveštavali o njima. Posebno smo gostovali u emisiji Jutarnjeg programa TV Novi Sad, na kojem je javnost upoznata sa radom Koalicije i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Zaključak u pogledu saradnje sa medijima i njihove zainteresovanosti za primenu Zakona je da većina medija nije bila zainteresovana ne samo da prati i izveštava o aktivnostima na približavanju ovog Zakona građanima i organima javne vlasti, nego i da uzme aktivno učešće na organizovanim seminarima i tribinama, da se edukuje, kao i da samoinicijativno, koristeći se pravom koje im Zakon daje, traže informacije od javnog značaja.

F. Centar za civilnu edukaciju – Vršac

Centar za civilnu edukaciju, kao član Koalicije NVO za slobodu pristupa informacijama vršio je monitoring primene Zakona u pet odabranih opština Južnobanatskog okruga – Vršac, Alibunar, Plandište, Belu Crkvu i Kovin.

Organi javne vlasti koji su bili predmet istraživanja

Monitoring implementacije Zakona obuhvatio je sledeće organe javne vlasti: 1) organe lokalne samouprave, lokalne javne službe 2) ministarstva i druge republičke organe 3) mesne zajednice

Zbirni prikaz broja upućenih zahteva organima javne vlasti koji su bili predmet istraživanja i ukupan broj dobijenih odgovora

Vreme	Broj pitanja	Broj organa javnih vlasti	Broj dobijenih odgovora	
2005. g.	66	29	16	24,24%
2006. g.	162	57	57	36.18%
Ukupno	228	86	76	33.33%

1. Organi lokalne samouprave, lokalne javne službe i pravosuđe na lokalnom nivou

1) Organi lokalne samouprave

U cilju realizacije projekta stvorena je lokalna koalicija nevladinih organizacija koju su činili: Centar za civilnu edukaciju (Vršac), Građanska mreža (Kovin), Asocijacija za razvoj Plandišta (Plandište), Škola plus (Bela Crkva) i Dečiji pokret (Alibunar).

Zahtevi za dobijanje informacija upućeni lokalnim samoupravama pre svega su se odnosili na trošenje budžetskih sredstava, na raspodelu budžetskih sredstava mesnim zajednicama kao i drugim direktnim i indirektnim budžetskim korisnicima, javne nabavke, na rezultate izbora za mesne zajednice, na broj zaposlenih u opštinskim upravama, itd.

Najviše zahteva upućeno je organima lokalne samouprave u Vršcu, Plandištu i Beloj Crkvi. Procentualno, najviše odgovora dala je lokalna samouprava u Beloj Crkvi (72%), a najmanje lokalna samouprava u Plandištu (13,30%). Proces dobijanja odgovora išao je vrlo sporo i bila je neophodna intervencija Poverenika (i to je uglavnom bilo nedovoljno da se dobije odgovor).

2) Lokalne javne službe (javna preduzeća i ustanove)

Lokalne ustanove

Monitoringom su bile obuhvaćeni Muzej, Biblioteka, Dečiji vrtić, pozorište, Dom omladine i Kulturni centar. Ni jedna od ovih ustanova nije saradivala u projektu i nije dala odgovore. Najčešće su nas upućivali na opštinu („...kao osnivača“). Utisak je da su ove ustanove potpuno neobaveštene o Zakonu.

Lokalna javna preduzeća

Dva javna preduzeća su bila obuhvaćena projektom i saradnja je bila polovična. Uglavnom su dobijani polovični i nepotpuni odgovori.

Uporedna analiza upućenih zahteva i dobijenih odgovora od strane opštinskih uprava i javnih preduzeća

GRAD	Opštinske uprave							Javna preduzeća čiji je osnivač opština i mesne zajednice						
	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %	2005. godina			2006. godina			ukupno odgovora u %
	broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %		broj pitanja	broj odgovora	u %	broj pitanja	broj odgovora	u %	
Vršac	20	5	25,00	104	28	26,00	26,60	20	0	0	20	5	25,00	12,5%
Alibunar	1	1	100,00	2	1	50,00	66,00				2	1	50,00	50%
Plandište	10	1	10,00	5	1	25,12	13,30				2	1	50,00	50%
Bela Crkva	10	5	50,00	15	13	86,00	72,00							
Kovin	4	2	50,00	4	2	50,00	50,00							
Ukupno	45	14	31,11	148	45	30,40	50,68	20	0	0	24	7	29,1%	15,9%

2. Ministarstva i drugi republički organi i republička javna preduzeća

Zahtevi za informacijama koje smo uputili ministarstvima nailazili su na mnogo bolji prijem. Od 12 pitanja dobili smo – 11 odgovora! Dakle, viši organi vlasti su se pokazali kao daleko odgovorniji i spremniji na saradnju. Očigledno je da organima lokalne samouprave nedostaje edukacija detaljnije upoznavanje sa Zakonom.

Tabelarni prikaz broja republičkih ministarstava i pokrajinskih sekretarijata obuhvaćenim istraživanjem, broj upućenih zahteva i broj dobijenih odgovora

Broj ministarstva	Broj upućenih pitanja	Broj dobijenih odgovora	
12	12	11	91,66%

3. Specifični slučajevi

Pored niza slučajeva u kojima su, kao razlog da se ne dostave informacije, davani krajnje bizarni odgovori, želimo da skrenemo pažnju i na jedan pozitivan slučaj. Naime, u novosadskom „Dnevniku“ je izašla kratka informacija o merama koje je Pokrajinski sekretar za zaštitu životne okoline najavio u cilju onemogućavanja kompanije Hemomed Frezenijus iz Vršca da i ubuduće zagađuje okolinu etil-oksdom. Kako nismo imali potpunu informaciju, obratili smo se Pokrajinskom sekretaru i ubrzo dobili kompletnu informaciju o tome, ali i trogodišnju prepisku sa Hemomedom oko ovog problema. Ubrzo, nakon toga organizovana je javna tribina na kojoj je gostovao sekretar Zoltan Đarmati i predstavnici Hemomeda. Rezultat svega toga je – obustavljanje proizvodnje u Hemomedu. Dakle, ovo je svakako primer punog efekta primene Zakona i na osnovu toga značajne promene koja se dogodila u jednoj društvenoj sredini.

1. Saradnja sa građanima, organima javne vlasti, Poverenikom za informacije i medijima

U okviru realizacije Projekta održano je ukupno 6 okruglih stolova, na kojima je prisustvovalo preko 130 građana. Tribine su održane u svim opštinama koje su obuhvaćene projektom, osim u Kovinu. Interesantno je da su predstavnici lokalnih samouprava, osim u par slučajeva, uglavnom izbegavali da budu prisutni na ovim okruglim stolovima.

Tabelarni prikaz realizovanih edukacija i tribina po opštinama

Okrugli stolovi, tribine	Broj	Broj učesnika	Realizatori
Vršac	3	75	Rodoljub Šabić, Tamara Lukšić-Orlandić, Nevena Ružić, Milorad Đurić, Biljana Hasanović Korać, Tanja Dokmanovic
Bela Crkva	1	18	Biljana Hasanović Korać, Tanja Dokmanovic
Plandište	1	21	Biljana Hasanović Korać, Tanja Dokmanovic
Alibunar	1	20	Biljana Hasanović Korać, Tanja Dokmanovic
UKUPNO		134	

Cilj ovih skupova bio je upoznavanje učesnika sa Zakonom, načinom primene i procedura-
ma, kao i sa pravima građana koja proističu iz ovog Zakona.

2. Građani kao tražioci informacija

Na početku realizacije Projekta, Centar za civilnu edukaciju je, u saradnji sa medijskim partnerom, TV Panovizijom, sproveo anketu među građanima koliko su upoznati sa svojim pravima koja proističu iz Zakona. Zaključak je su građani malo ili nimalo informisani o mogućnostima koje im Zakon nudi. To je postalo očigledno i kasnije kada smo se suočili sa veoma malim brojem zahteva koje su poslali sami građani. Jedan broj građana se obratio za pomoć našoj pravnoj kancelariji pa su na taj način zahtevi prosleđeni na konkretne adrese. Uprkos kampanji koja je organizovana (flajeri, TV i radio spotovi na srpskom i rumunskom jeziku), utisak je da postoji ogroman jaz između zakonskih prava i spremnosti građana da ta prava zaista i iskoriste. Naše mišljenje je da je neophodno nastaviti sa promotivnim akcijama kako bi građani zaista shvatili da imaju prava da postavljaju pitanja organima vlasti

Broj građana koji su se obratili za pomoć	Broj pitanja koje smo uputili u ime građana	Broj dobijenih odgovora na pitanja građana	
10	75	0	0
Broj građana koji su podneli zahtev		Broj dobijenih odgovora na zahtev građana	
10		4	36,36

3. Odnos sa organima javne vlasti

Kao što je već pomenuto, predstavnici lokalne samouprave u većini slučajeva neobavešteni su o Zakonu i obavezama koje proističu iz njega. Takođe, u većini slučajeva dobijanje informacija je bilo otežano (često smo pitali jedno, a dobijali odgovor koji ne korespondira sa pitanjem), sa konstantnom konfuzijom oko toga da li javna preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština treba samostalno da daju informacije ili to treba da rade preko opštine, itd.

Nijedna opština Južnobanatskog okruga obuhvaćena monitoringom nije objavila informator o radu, što jasno svedoči da ne postoji elementarna odgovornost organa lokalne samouprave u poštovanju Zakona.

Generalno, opštinske uprave obuhvaćene projektom nisu u većoj meri pokazale želju za saradnjom.

Broj OJV koji su objavili Informator o radu	Broj OJV čije ovlašćeno lice je podnelo godišnji izveštaj Povereniku
0	0

Sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane organa javne vlasti

4. Odnos sa Poverenikom za informacije u vezi upućivanja žalbi

Komunikacija sa Poverenikom, tokom realizacije projekta, bila je izuzetno dobra. Poverenik je učestvovao na dva okrugla stola koja su organizovana u Vršcu i u dve televizijske emisije. Što se odgovora na žalbe tiče, upućeno je 85 žalbe, na 8 smo dobili odgovore, a odgovori na 76 žalbi su „u toku“.

Broj žalbi	Broj odgovora dobijenih po žalbama	
84	8	
Postupak dobijanja odgovora u toku 76		

5. Odnos sa medijima

Medijski partner u ovom projektu bila je TV Panovizija. Pored njih, u kampanji su učestvovali i Radio Impuls i Radio Viktorija. Kreirani su spotovi kojima je promovisan projekat na srpskom rumunskom jeziku.

Tabelarni prikaz medijske podrške u realizaciji projekta

Emisije	Broj	Naziv medija	Učesnici
TV Emisije	8	Panovizija	Rodoljub Šabić, Milorad Đurić, Saša Gajin, Tanja Dokmanović, Biljana Hasanović Korać, Milka Vekić
Radio emisije	8	Radio Impuls, radio Viktorija (rumunski jezik)	Rodoljub Šabić, Milorad Đurić, Saša Gajin, Tanja Dokmanović, Biljana Hasanović Korać, Milka Vekić
štampa	9	Vršačka kula, Vršačke vesti, 5. oktobar, Dnevnik, Blic	Rodoljub Šabić, Milorad Đurić, Biljana Hasanović Korać, Tanja Dokmanović
TV Prilozi	13	Panovizija, TV Banat, TV Lav	Rodoljub Šabić, Milorad Đurić, Saša Gajin, Tanja Dokmanović, Biljana Hasanović Korać, Milka Vekić
Radio prilozima	15	Radio Impuls, radio Viktorija, Radio Vršac, radio Far, Patak radio	Rodoljub Šabić, Milorad Đurić, Saša Gajin, Tanja Dokmanović, Biljana Hasanović Korać,
Reklamni spotovi, telopi	Oko 850 min	TV Panovizija	U okviru kampanje „Znate li- imate pravo da znate?“ emitovani su spotovi na srpskom i rumunskom jeziku. Telopi sa najavama tribina.

Snimljeno je 8 posebnih emisija koje je emitovala TV Panovizija, 8 radio-emisija, urađeno je 13 TV i 15 radio priloga, a tokom projekta emitovano je preko 800 minuta TV spotova i telopa. Takođe, objavljeno je i 9 tekstova u dnevnim i periodičnim listovima (Vršačka Kula, Vršačke Vesti, 5. Oktobar, Dnevnik, Blic). Generalno, saradnja sa medijima je bila vrlo dobra i umnogome je doprinela promociji i projekta i Zakona o slobodnom pristupu informacijama među građanima.

CIP – Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд
342.727(497.11)(094.5.072)

PRIMENA Zakona o slobodnom pristupu informacijama od
javnog značaja : izveštaj o monitoringu. - Beograd : Fond za
otvoreno društvo, 2006 (Beograd : Dosije). - 78 str. : tabele ;
29 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.
ISBN 86-82303-24-8

a) Pravo na informisanje - Srbija - Zakonski propisi
COBISS.SR-ID 131931660