

(NE) ODGOVORNOST INSTITUCIJA ZA SKRIVANJE INFORMACIJA





USAID
OD AMERIČKOG NARODA



Ova studija slučaja je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene Srbija da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć“ koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u studiji slučaja isključivo su stavovi Partnera za demokratske promene Srbija i ne odražavaju stavove USAID-a.



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU

Beogradski
centar za
bezbednosnu
politiku



PARTNERI
SRBIJA

Autori:

Ivan Radojević i Rade Đurić

Saradnici na istraživanju:

Kristina Kalajdžić i Uroš Mišljenović
(Partneri za demokratske promene Srbija)

Recenzentkinja:

Jelena Babić

Lektura i korektura:

Tamara Ljubović

Dizajn i prelom:

Dosije studio, Beograd

Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:

Ana Toskić

S A D R Ź A J

Rečnik pojmova	7
Razlozi za sprovođenje istraživanja i ciljevi istraživanja	9
Metodološki okvir istraživanja	11
Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao demokratska tekovina	15
Slučajevi (ne)odgovornosti za skrivanje informacija	17
Upotreba službenog automobila	17
Informacije o obukama i seminarima kao informacije od javnog značaja	18
Javna preduzeća kao obveznici Zakona – primer Železnice Srbije	19
Zloupotreba prava kao izgovor za skrivanje informacija	20
Upravni sud kao organ za zaštitu prava	23
Skrivanje informacija o važnim ekonomskim raspolaganjima	23
Nepostupanje Vlade na sudski zahtev	25
Izricanje opomene u slučajevima kršenja zakona	27
Opomena za ponovno kršenje zakona	27
Novinari kao tražioci informacija – (ne)blagovremeno dostavljanje informacija	28
Državni organi koji učestalo skrivaju informacije	31
Dopunski načini preispitivanja odgovornosti za skrivanje informacija	35
Mehanizmi preispitivanja odgovornosti pogodni za primenu u svim institucijama	37
Mehanizmi preispitivanja odgovornosti pogodni za primenu u različitim vrstama institucija	39
Javna preduzeća	39
Lokalne samouprave	41
Organi državne uprave	42
Pravosuđe	43
Zaključci	47
Preporuke	51

REČNIK
POJMOVA

TRAŽILAC INFORMACIJE

može biti svako fizičko ili pravno lice, dakle svaki građanin, novinar, uz-bunjivač, medij, preduzeće, udruženje građana, sindikat, predstavnik po-litičkih partija, pa i same javne institucije.

ZAHTEV

predstavlja osnovni element kojim se tražioci informacija obraćaju insti-tucijama. Zahtevom se traže podaci ili informacije koj poseduje ili kojima raspolaže institucija, a koje su nastale u radu ili u vezi sa radom institu-cije. Ipak, da bismo mogli da tražimo podatke/informacije, potrebno je da su podaci/informacije zapisani u nekom dokumentu te institucije. Ne može se tražiti da institucija sačinjava nove podatke/informacije.

ORGANI JAVNE VLASTI/INSTITUCIJE

su javne institucije kojima se obraćamo putem zahteva. Dakle to mogu biti državne, pokrajinske ili lokalne institucije, javna preduzeća, lokalna javna preduzeća, pravosudni organi, ali i mnoge druge institucije. Trenut-no se zakon primenjuje na preko 11.000 institucija.

ŽALBA

predstavlja element zaštite prava. Ukoliko institucija ne odgovori na po-slati zahtev/odbije da dostavi tražene podatke/ne dostavi potrebne kopi-je dokumenata ili na bilo koji drugi način otežava ili onemogućava ostva-rivanje prava, tada tražilac informacije može izjaviti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

RAZLOZI ZA
SPROVOĐENJE
ISTRAŽIVANJA
I CILJEVI
ISTRAŽIVANJA

Studija slučaja „(Ne)Odgovornost institucija za skrivanje informacija“ predstavlja i detaljno analizira problem koji u Srbiji sve više uzima maha, a to je da javne institucije izbegavaju da dostave javnosti informacije o svom radu. Ovaj trend je uočen usled porasta broja žalbi koje tražioci informacija izjavljuju Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštiti podataka o ličnosti u poslednjih nekoliko godina. Istovremeno, smanjuje se, procenat uspešnih intervencija Poverenika, odnosno povećava se procenat neizvršenih rešenja Poverenika.¹

Pravni mehanizmi kažnjavanja institucija i odgovornih lica za neobjavlivanje informacija nisu u dovoljnoj meri zaživeli usled nekoliko strukturalnih nedostataka:

- ▶ Vlada Republike Srbije bez izuzetka ne obezbeđuje izvršenje Poverenikovih rešenja²;
- ▶ Mogućnost da Poverenik izriče kazne institucijama koje krše Zakon je neprimenjiva u poslednje dve godine usled neusaglašenosti propisa³;
- ▶ Upravni inspektorat učestalo propušta da primeni svoja inspekcijska ovlašćenja i inicira prekršajne postupke⁴,

1 Broj žalbi koji je izjavljen službi Poverenika je u 2018. godini doživeo drastičan skok- tako je u 2018. godini izjavljeno 4.824 žalbe dok je broj žalbi u 2017. godini iznosio 3.680. Sa druge strane stepen izvršenja rešenja Poverenika se poslednjih nekoliko godina vidno smanjuje i u 2018. godini je bio najniži od početka rada i iznosio je oko 70%. Više informacija dostupno je na <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/latGI2018.pdf>.

2 Vlada već sedmu godinu za redom nije postupila ni u jednom slučaju kada je Poverenik zatražio pomoć u izvršenju svojih rešenja (prema čl. 28. Zakona Vlada je obavezna da pruži asistenciju). Dakle od 2010. godine Poverenik je poslao ukupno 173 zahteva za pomoć u procesu izvršenja svojih rešenja – Vlada nije postupila nijednom. Samo tokom 2017. godine Poverenik uputio ukupno 43 zahteva za obezbeđenje izvršenja rešenja ka Vladi.

3 Od primene novog Zakona o opštem upravnom postupku (jun 2017. godine) izvršenje rešenja Poverenika je postalo faktički nemoguće sprovesti. Razlog za ovu situaciju leži u činjenici da se organi oglašavaju nenadležnim u procesu utvrđivanja godišnjih prihoda obveznika zakona i njihovoj eventualnoj naplati koja treba da usledi kasnije u postupku (pre svega se tu misli na Narodnu banku Srbije, Ministarstvo finansija, Upravu za trezor ali i sudove i javne izvršitelje). Zvanično saopštenje Poverenika je dostupno na: <https://goo.gl/QQ4VhB>.

4 Videti: Partneri Srbija, Analiza postupanja Upravnog inspektorata u inspekcijskom nadzoru nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2019/02/Analiza-Postupanje-prekr%C5%A1ajnih-su>

- ▶ Prekršajni postupci pred preopterećenim prekršajnim sudovima traju predugo ili se obustavljaju zbog zastare, dok najčešće rezultiraju izricanjem minimalne sankcije⁵.

Ne treba zaboraviti i to da Narodna Skupština već nekoliko godina unazad ne razmatra, niti usvaja Godišnje izveštaje Poverenika.

Imajući u vidu sve navedeno, ne iznenađuje praksa koja pokazuje da građani i drugi tražioci informacija sve više preuzimaju stvari u svoje ruke i sami pokreću druge mehanizme odgovornosti koji su predviđeni **Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** (u daljem tekstu Zakon).

Cilj nam je da ovom studijom slučaja:

- ▶ **ukazemo** na javne institucije koje najčešće skrivaju informacije od javnosti, i
- ▶ **prepoznamo** moguće alternativne mehanizme pozivanja na odgovornost odgovornih lica u tim institucijama koji skrivaju informacije od javnosti.

Studija slučaja je stoga prvenstveno namenjena tražiocima informacija – građanima, udruženjima građana, formalnim i neformalnim inicijativama i pokretima, s ciljem da im dodatno pojašni mehanizme, kako bi odbranili svoje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, ali i da bi ih dodatno motivisali i osnažili za aktivistički rad usmeren ka transparentnom i odgovornom radu institucija.

dova-u-oblasti-slobodnog-pristupa-informacijama-od-javnog-zna%C4%8Daja.pdf. Upravna inspekcija retko podnosi zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, i pored toga što se svake godine izjavi po nekoliko hiljada žalbi Službi Poverenika. Upravna inspekcija je u 2017. godini inicirala samo 11 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka a u 2018. godini to nije učinila ni jednom, uprkos više stotina slučajeva u kojima institucije nisu izvršile obavezujuća rešenja Poverenika što predstavlja kršenje Zakona. Videti godišnje izveštaje Poverenika. Naspram ovih 11 zahteva od strane Upravne inspekcije u 2017. godini, građani su podneli čak 401 zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (skoro 40 puta više nego nadležni organ za nadzor – Upravna inspekcija).

5 Na osnovu istraživanja koje je sprovedla organizacija Partneri Srbija, od 45 osuđujućih presuda iz oblasti slobodnog pristupa informacijama čak u 23 slučaja izrečena je minimalna kazna. Isti obrazac je zabeležen i u okviru ovog istraživanja. Videti: Analiza postupanja prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/analiza-postupanje-prekršajnih-sudova-u-oblasti-slobodnog-pristupa-informacijama-od-javnog-znacaja/>.

METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

U cilju uspešnog sprovođenja istraživanja, prikupljeni su podaci o različitim elementima odgovornosti koji su predviđeni Zakonom.

Istraživanje je podrazumevalo obraćanje svim prekršajnim sudovima u zemlji, Upravnom sudu, Povereniku, kao i pojedinačnim institucijama čiji su rukovodioci proglašeni krivim zbog kršenja Zakona. Za potrebe istraživanja, pripremljeno je i prosleđeno 59 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, nakon čega su analizirani pristigli odgovori, koji su kroz specifične slučajeve predstavljeni u ovoj Studiji slučaja.

Zahtevi su prosleđeni na adrese sledećih institucija:

- ▶ Svih 46 prekršajnih sudova na teritoriji Republike Srbije – predmet upućenih zahteva su bile osuđujuće presude tokom prvih 11 meseci 2018. godine zbog kršenja člana 46. Zakona⁶, kojim se utvrđuje raspon novčanih kazni za različite vrste prekršaja [Zakona](#);
- ▶ Upravnog suda, zbog kršenja člana 22. Zakona, koji se odnosi na rad 6 najviših državnih organa protiv kojih nije dozvoljeno izjaviti žalbe, već je omogućena zaštita prava u postupku pred Upravnim sudom (u pitanju su: Narodna skup-

ština, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni sud i Republički javni tužilac);

- ▶ Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – predmet zahteva su bile informacije o vođenim administrativnim postupcima protiv onih institucija koje nisu želele da omoguće ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama, kao i iznosi novčanih kazni koje je Poverenik izrekao u postupku zbog nepostupanja;
- ▶ Određenim institucijama čija su lica bila prekršajno kažnjivana novčanim iznosom zbog kršenja Zakona – ukupno dodatnih 11 zahteva.

Istraživanje je obuhvatilo sve elemente (ne)odgovornosti u slučajevima kršenja zakona – pa su osim elemenata lične/prekršajne odgovornosti, obuhvaćeni i elementi odgovornosti koji nisu direktno povezani sa prekršajnim postupcima, već sa određenim drugim kaznenim mehanizmima koji su u vezi sa Zakonom.

Predmet drugog dela istraživanja bili su organi javne vlasti i odgovorna lica u okviru ovih institucija, za koje je utvrđeno da su protiv njih pokretani postupci, donete presude i izrečene kazne i penali zbog nepostupanja po podnetim zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, propisi koje primenjuju i postupanje u vezi sa razmatranjem od-

6 Član 46. Zakona predviđa kaznene odredbe – prekršajnu odgovornost, koje se čak u 17 različitih slučajeva mogu izreći odgovornom licu određene institucije. Raspon novčanih kazni za prekršaj iznosi od 5.000 do 50.000 dinara.

govornosti zbog takvog kršenja Zakona. Istraživačka građa obuhvatila je podatke prikupljene u okviru ranije sprovednih istraživanja⁷ i odgovore dobijene od institucija kojima su u okviru istraživanja upućeni zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja, sa predmetom internih razmatranja donetih presuda i izrečenih kazni. Istraživanje je obuhvatilo praksu i rezultate rada institucija kroz funkcionisanje unutrašnjih mehanizama preispitivanja i kontrole.

Pored toga razmatrani su opšti propisi koje u svom radu primenjuju institucije, a na osnovu kojih utvr-

7 Kristina Kalajdžić, „Postupanje prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja“, Partneri za demokratske promene Srbija, 2019, <https://www.partners-serbia.org/analiza-postupanje-prekršajnih-sudova-u-oblasti-slobodnog-pristupa-informacijama-od-javnog-znacaja/> i Milan Stefanović, „Postupanje Upravnog inspektorata u inspekcijском nadzoru nad primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, Partneri za demokratske promene Srbija, 2019, <https://www.partners-serbia.org/analiza-postupanje-upravnog-inspektorata-u-inspekcijском-nadzoru-nad-priemenom-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>.

đujemo odgovornost rukovodioca kao odgovornog lica u organu, ali i interni akti koje organi javne vlasti primenjuju u svom radu, druge odluke, zapisnici, izveštaji o radu, planovi, programi i drugi akti i dokumenti uočeni kod organa javne vlasti koji su bili predmet istraživanja.

U okviru metodologije istraživanja, formulisana su pitanja pomoću kojih su oblikovani zaključci o trenutnom stanju i potencijalu internih razmatranja⁸:

1. Da li je i na koji način uređena procedura internog razmatranja u okviru institucija? Da li je predviđen određeni mehanizam razmatranja i ispitivanja sprovedenih procedura i donetih odluka, posledica određenih odluka (propisi i organizacija). Koji mehanizmi postoje u okviru institucija?

8 Internim razmatranjima smatramo svako usmeno ili pisano postupanje institucija u okviru ili van predviđenih unutrašnjih mehanizama delovanja, u ovom slučaju u vezi sa postupcima odgovornih lica koja stvaraju određene posledice po instituciju.

2. Da li institucije razmatraju donete presude i izrečene kazne? Dodatno pitanje, zbog utvrđivanja ukupne prakse postupanja: da li na sličan način razmatra druge akte, po drugim pitanjima?
3. Da li se na osnovu rezultata razmatranja pokreću disciplinski i drugi postupci protiv odgovornih lica, zaposlenih u instituciji?
4. Da li su institucije informisane o prekršajnim postupcima zbog nepostupanja po podnetim zahtevima za pristup informacijama koji se vode protiv odgovornih lica iz njihovih organa?
5. Da li organi u okviru institucija obaveštavaju i informišu svoje zaposlene ili članove u vezi sa donetim presudama i izrečenim kaznama, i na koji način?

ZAKON O SLOBODNOM
PRISTUPU
INFORMACIJAMA
OD JAVNOG ZNAČAJA
KAO DEMOKRATSKA
TEKOVINA

Pravo na slobodan pristup informacijama danas je široko priznato kao osnovno ljudsko pravo koje je zaštićeno mnogobrojnim međunarodnim dokumentima. Sloboda pristupa informacijama koje se nalaze u posedu javnih institucija predstavlja jedno od suštinskih obeležja savremene pravne države. Osim toga, pravo na slobodan pristup informacijama, uz povećanje interesovanja građana za javne poslove, generiše potencijalno smanjenje nivoa korupcije, utiče na ostvarivanje medijskih sloboda i omogućava veću transparentnost rada državnih institucija.

Pomoću zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, svaki tražilac informacije može da traži podatke i informacije koje su nastale u radu ili u vezi sa radom svih državnih institucija, javnih preduzeća, ali i opština i gradova u Srbiji. Svi tražioci informacije mogu da koriste Zakonom zagarantovano pravo da zahtevaju da izvrše uvid ili da im se dostavi kopija određenih vrsta informacija i podataka koje mogu ukazati, između ostalog, i na to na koji način se troši novac poreskih obveznika tj. građana i građanki.

Ovo pravo danas je priznato u preko 100 zemalja sveta. Srbija se među ovim zemljama kotira jako dobro i trenutno zauzima 3 mesto po pitanju zakonske regulisanosti ove oblasti⁹.

Danas, pravo na slobodan pristup informacijama u Srbiji je garantovano Ustavom, kao najvišim pravnim aktom i to članom 51. koje u okviru *prava na obaveštenost* predviđa da:

Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

9 Dugo godina Srbija je bila broj 1 u ovoj oblasti. Globalna/svetska lista zakonodavne regulisanosti prava na pristup informacijama se meri na osnovu metodologije koja je zajednički kreirana od strane mnogobrojnih organizacija civilnog društva. Trenutni rezultate i rangiranje po indikatorima možete pronaći na sledećem linku- <https://www.rti-rating.org/>.

Osim Ustava, pravo na slobodan pristup informacijama je uređeno i kroz poseban zakon – **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, koji je u Srbiji prvi put usvojen novembra 2004. godine. Usvajanju Zakona prethodile su višegodišnje kampanje organizacija civilnog društva. Od usvajanja prvobitnog zakonskog teksta, Zakon je bio predmet izmena i dopuna još tri puta.

Usvajanjem Zakona 2004. godine formirana je institucija **Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** (u daljem tekstu Poverenik), koja je osnovana kao samostalan i nezavisan organ koji ima mandat da štiti pravo na slobodan pristup informacijama. Institucija Poverenika je od svog nastanka pre 14 godina prešla dugačak put kao jedna od prvih nezavisnih institucija u Republici Srbiji. S vremenom su građani sve više prepoznavali značaj ovog mehanizma i same institucije Poverenika, te se na godišnjem nivou šalje više desetina hiljada zahteva¹⁰.

Tokom 2018. godine započet je proces izmena i dopuna Zakona, sa zabrinjavajućom namerom da se omogući delu pravnih subjekata, koji raspolažu većom količinom javnog novca i imovine, da ostanu izvan domena njegove primene.¹¹ Ukoliko se ovakvo rešenje usvoji, ono će zasigurno otežati ostvarivanje prava na obaveštenost.

10 Videti godišnje izveštaje Poverenika.

11 Više o samom Nacrtu i poslednjem dostupnom tekstu iz Decembra 2018. godine možete saznati na sledećem linku- <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/misljenja2018/ZSPIJZmisljenje28.12.pdf>.

SLUČAJEVI
(NE)ODGOVORNOSTI
ZA SKRIVANJE
INFORMACIJA

Upotreba službenog automobila

Ovaj deo Studije je posvećen predstavljanju konkretnih slučajeva (ne)odgovornosti zbog skrivanja informacija sa ciljem da se ukaže na stepen delotvornosti postojećih mehanizama kažnjavanja za kršenje Zakona.

Sa jedne strane, uspešni primeri kažnjavanja treba da ukažu tražiocima informacija da te mehanizme učestalo koriste, dok sa druge strane, propusti u primeni kaznene politike treba da motivišu tražioce da razmotre korišćenje drugih mehanizama, a nadležne institucije da razmotre opcije za promenu propisa ili bolju primenu postojećih propisa.

Kako smo to napomenuli u uvodnom delu, prilikom objašnjenja metodologije istraživanja, zahtevi su prosleđeni na adrese svih 46 prekršajnih sudova u zemlji, zbog kršenja člana 46. Zakona. Po upućenim zahtevima dostavljeno je samo 19 osuđujućih presuda, koje su uzete u razmatranje prilikom pisanja ove studije. Od 19 osuđujućih presuda čak 8 presuda je sa teritorije Prekršajnog suda u Nišu, dok su 3 presude sa teritorije Prekršajnog suda u Subotici. Osim prvostepenih prekršajnih sudova, za potrebe ovog istraživanja zahtev je upućen i Prekršajnom apelacionom sudu, koji je dostavio informacije o 15 presuda. Sa druge strane, čak 29 prekršajnih sudova u svom radu, tokom prvih 11 meseci 2018. godine, nije imalo nijedan prekršajni postupak koji je okončan osuđujućom presudom zbog kršenja Zakona (skoro 2/3 svih prekršajnih sudova u Srbiji).

Od ukupno 46 zahteva koji su poslani prekršajnim sudovima, 39 sudova je dostavilo svoje odgovore. U zakonskom roku (15 dana od dana prijema zahteva) odgovor su dostavila 32 prekršajna suda. Kako određeni prekršajni sudovi nisu odgovorili na poslate zahteve, i u roku koji je dvostruko duži od onoga koji je Zakonom predviđen, izjavljene su žalbe zbog nepostupanja u slučaju 5 prekršajnih sudova. Pojedine žalbe koje su bile predmet ovog istraživanja su i dalje u postupku obrade pred službom Poverenika.

Jedan od uspešnih slučajeva u odbrani prava na pristup informacijama od javnog značaja, predstavlja i slučaj iz Surdulice u kojem je građanin tražio od predsednice Opštine Surdulica informacije u vezi sa upotrebom službenog automobila opštine Surdulica, kao i fotokopije putnih naloga koji su nastali u određenom vremenskom periodu.

Na podneti zahtev opština je svojim rešenjem, u skladu sa rokovima predviđenim za odgovor odbila zahtev tražioca informacije, **navodeći da tražilac informacije nema opravdani interes niti osnova da kao građanin vrši kontrolu voznog parka opštine Surdulica.** Zbog nemogućnosti da dođe do neophodnih informacija, građanin je izjavio žalbu službi Poverenika. U međuvremenu, podneo je i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Tokom trajanja postupka pred Prekršajnim sudom u Vranju, odeljenje suda u Surdulici (u daljem tekstu Sud), utvrđeno je da je predsednica opštine Surdulica, kao odgovorno lice ispred opštine, kriva zbog toga što je onemogućila ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Naime, Sud je utvrdio da je neosnovano odbijen zahtev tražioca informacije, jer je ovakvim postupanjem otežano ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Prilikom donošenja odluke o visini novčane kazne, Sud je ustanovio da predsednica opštine Surdulica nije ranije bila prekršajno kažnjavana, pa je shodno tome osudio okrivljenu novčanom kaznom od 5.000 dinara, što predstavlja donju granicu koja je predviđena članom 46. Zakona.

Donošenjem ovakve vrste presude, Sud je još jednom potvrdio dugotrajnu praksu službe Poverenika koja podrazumeva da opravdani interes javnosti da zna postoji uvek, osim ukoliko institucija ne dokaže suprotno (član 4. Zakona). Kako su podaci o upo-

trebi službenog automobila kao i fotokopije putnih naloga informacije i podaci kojima zasigurno svaka opština mora raspolagati, a pritom su nastali tokom rada i vršenja nadležnosti koji su povereni opštini, institucija mora pozitivno odlučiti po zahtevu tražioca i dostaviti mu neophodne informacije.

Bitno je napomenuti da je tražilac informacije na kraju ostvario svoje pravo na slobodan pristup informacijama tako što je opština Surdulica dostavila tražene informacije, nakon 17 meseci od dana slanja zahteva. Informacije su dostavljene tražiocu nakon što je Poverenik svojim rešenjem poništio prvobitno rešenje opštine Surdulica.

U cilju sprovođenja istraživanja za potrebe pisanja ove Studije, opštini Surdulica je upućen zahtev u kome su tražene informacije o eventualnoj disciplinskoj ili bilo kojoj drugoj vrsti odgovornosti zbog skrivanja informacija skoro 18 meseci. U svom odgovoru opština Surdulica je naznačila da nije vođen disciplinski ili bilo koji drugi postupak, kao i da je Opština u svemu postupala na osnovu Zakona.

Ovakva tvrdnja nije utemeljena, jer su Prekršajni sud i Poverenik ustanovili kršenje Zakona.

Informacije o obukama i seminarima kao informacije od javnog značaja

Jedna od kategorija korisnika Zakona koja je u prošlosti često koristila mehanizme koji su predviđeni Zakonom jesu uzbunjivači. Uzbunjivači kao tražioci informacije svojim postupanjem omogućavaju da ne

dođe do ugrožavanja javne imovine, resursa iz životne sredine, ali i novca poreskih obveznika.

U slučaju presude Prekršajnog apelacionog suda, odeljenje suda u Novom Sadu, predstavljamo slučaj u kome je zaposleni u državnom organu pokušavao da dođe do informacija koje mogu ukazati na slučaj potencijalnog nenamenskog trošenja budžetskih sredstava.

Tražilac informacije je putem zahteva od opštinske uprave Bečeje pokušao da dobije informacije o održanim obukama i seminarima koji su pohađali pojedini zaposleni u Opštinskoj upravi, kao i podatke o trajanju samih seminara, kopije izveštaja sa održanih seminara i kopije plaćenih računa za održane seminare i obuke. Međutim, opštinska uprava opštine Bečeje odbila zahtev tražioca iz razloga što je smatrala da tražene informacije ne predstavljaju informacije od javnog značaja u skladu sa članom 2. Zakona, kao i da javnost nema opravdani interes da zna informacije i podatke o održanim seminarima i obukama i plaćenim računima.

Pošto je od Opštinske uprave dobio ovakav odgovor, zaposleni kao tražilac informacije je izjavio žalbu Povereniku i podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Tokom trajanja prekršajnog postupka Prekršajni sud u Bečeju je doneo osuđujuću presudu kojom se odgovorno lice, načelnik opštinske uprave Bečeje, proglašava krivim zbog kršenja Zakona i osuđuje na minimalnu novčanu kaznu u iznosu od 5.000 dinara.

Protiv donete presude blagovremeno je izjavljena žalba od strane načelnika Opštinske uprave. Prilikom razmatranja o predmetu i donetoj presudi, Prekršajni apelacioni sud je utvrdio da je u potpunosti utvrđeno činjenično stanje i da je načelnik Opštinske

uprave načinio prekršaj iz člana 46. Zakona. Naime, načelnik Opštinske uprave je pristup informacijama uslovljavao dokazivanjem opravdanog interesa javnosti da zna, dok je, sa druge strane, Prekršajni apelacioni sud u svojoj presudi utvrdio da su tražene informacije u direktnoj vezi sa trošenjem budžetskih sredstava, te da iste svakako predstavljaju informacije od javnog značaja koje opštinska uprava mora imati u svom posedu.

Prilikom odmeravanja kazne, Prekršajni apelacioni sud je u svemu potvrdio prvostepenu presudu. Naime, načelnik Opštinske uprave je osuđen na iznos novčane kazne od 5.000 dinara. Prilikom izricanja navedenog iznosa novčane kazne Prekršajni apelacioni sud je naročito u vidu imao činjenicu da je tokom trajanja prekršajnog postupka po žalbi pred Prekršajnim apelacionim sudom okrivljeni ipak dostavio tražene informacije tražiocu.

I ovaj primer predstavlja jedan od uspešnih slučajeva odbrane prava na slobodan pristup informacijama u kojem je ustanovljen lični element odgovornosti zbog slučaja kršenja Zakona.

Javna preduzeća kao obveznici Zakona – primer Železnice Srbije

Kako je ranije napomenuto, trenutni Nacrt Zakona o izmenama i dopunama zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu Nacrt) izuzima društva kapitala iz kruga obveznika Zakona. Naime, član 1. Nacrta na izričit način predviđa da u krug organa od kojih je moguće

tražiti informacije više neće spadati društva kapitala i pored toga što je država član ili akcionar tih privrednih društava.

Da podsetimo, društva kapitala su prema važećim propisima o privrednim društvima: Air Serbia, Telekom Srbija, DIPOS, Železnice Srbije, Koridori Srbije, Putevi Srbije i mnogi drugi slični subjekti. Neki od njih raspolažu većom količinom javne imovine i/ili novcem. Isto tako, odluka da li će neko preduzeće biti organizovano kao javno preduzeće ili društvo kapitala je diskreciona i zavisi od odluke osnivača (Republike, Pokrajine ili jedinice lokalne samouprave). Osim društava kapitala na nacionalnom nivou postoji i određeni broj ovakvih društava koja posluju i na lokalnom nivou. Izuzimajući društva kapitala iz polja primene Zakona, predlagači Zakona nastoje da ukinu obavezu transparentnog poslovanja ovog kruga pravnih lica pravdajući to potrebom da se zaštiti njihov položaj na tržištu.

Međutim, smatramo da upravo ovakvim rešenjem država narušava jednaku tržišnu utakmicu svih pravnih lica na tržištu, omogućavajući da društva kapitala nadoknade svoje gubitke i pogrešne poslovne odluke iz budžeta države Srbije. Bez mogućnosti transparentnog nadzora nad njihovim poslovanjem, država pravi razliku između društava kapitala koja imaju državni udeo ili vlasništvo i onih koja to nemaju.

Na kraju treba spomenuti i da određene evropske zemlje (npr. Danska i Slovenija) upravo menjaju svoj zakonodavni okvir kako bi proširile krug obveznika zakona i na društva kapitala, uključujući i ona društva u kojima je država manjinski vlasnik ili akcionar.

Tokom sprovođenja istraživanja dobijene su informacije koje upravo ukazuju na moguću štetnost i pogubnost predviđenih izmena i dopuna Zakona,

naročito izuzimanja društava kapitala iz polja primene Zakona.

U jednom slučaju koji smo razmatrali u okviru istraživanja, tražilac informacije je elektronskim putem od Železnica Srbije AD. tražio informacije o svim plaćanjima medijima i javnim glasilima koje je ovo preduzeće izvršilo od 2010. do 2017. godine. Kako Železnice i posle isteka zakonskog roka za odgovor od 15 dana, nisu dostavile tražene informacije, tražilac informacije je izjavio žalbu službi Poverenika zbog nepostupanja ove institucije. I pored uredno izjavljene žalbe i postupanja Poverenika, javno preduzeće Železnice Srbije su odbijale da dostave tražene informacije. Nakon isteka više od 2 meseca od slanja zahteva i pokušaja da ostvari svoje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, tražilac informacije je pokrenuo prekršajni postupak.

Paralelno sa početkom prekršajnog postupka, služba Poverenika je naknadno naložila Železnicama da dostavi tražene informacije. Svoje rešenje o izvršenju Poverenik je iznova dostavio Železnicama, u kome je naložio da dostave tražene informacije u roku od 2 dana, pod pretnjom prinudnog izvršenja i izricanja novčanih kazni u skladu sa članom 198. **Zakona o opštem upravnom postupku** (u daljem tekstu ZUP). Ni pretnja prinudnog izvršenja i izricanja novčanih kazni nisu omogućili tražiocu informacije da ostvari svoje pravo na slobodan pristup informacijama. Tek nakon isteka skoro 10 meseci od slanja zahteva, Železnice su odgovorile na zahtev, i dostavile tražene informacije.

Paralelno sa mehanizmima koji su predviđeni ZUP, tekao je prekršajni postupak protiv odgovornog lica u Železnicama Srbije AD, što je u ovom slučaju generalni direktor preduzeća. Nakon razmatranja odbra-

ne okrivljenog i svih relevantnih dokaza Prekršajni sud u Beogradu je početkom novembra 2018. godine doneo osuđujuću presudu kojom se generalni direktor Železnica Srbije AD proglašava krivim zbog toga što nije postupio po podnetom zahtevu, u roku koji je predviđen zakonom – 15 dana od prijema zahteva. U svojoj presudi Prekršajni sud u Beogradu je nedvosmisleno ustanovio da okrivljeni time što nije dostavio informacije u zakonskom roku, niti je doneo rešenje kojim odbija zahtev, postupao s umišljajem, te ga je osudio na novčanu kaznu u iznosu od 15.000 dinara zbog kršenja člana 46. Zakona.

I u ovom slučaju, možemo da ustanovimo kako različiti elementi odgovornosti (kazneni elementi) ipak mogu dati svoje rezultate. **Primenom ovih mehanizama ne samo da dolazi do ustanovljavanja lične odgovornosti rukovodećih lica u državnim institucijama, već je i građanima omogućeno da saznaju tražene informacije i tako ostvare svoje pravo na obaveštenost.**

Zloupotreba prava kao izgovor za skrivanje informacija

Institucije ponekad odbijaju da dostave tražene informacije pozivajući se na član 13. Zakona, odnosno na zloupotrebu prava na slobodan pristup informacijama, odnosno da se traži preveliki broj informacija, da se traženje informacija dešava učestalo i nerazumno, i slično.

Tokom sprovođenja istraživanja, kao institucija od koje je najviše puta traženo ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama izdvajala se opština

Doljevac. Naime, odgovorno lice opštine Doljevac bilo je predmet 8 različitih prekršajnih postupaka. U svim postupcima tražilac informacija je bilo isto lice. Činjenica da je jedno lice podnelo 8 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja tokom jedne kalendarske godine samo po sebi ne predstavlja zloupotrebu prava. Ovakav stav je zauzeo i nadležni Prekršajni sud u Nišu, odeljenje suda u Doljevcu. Identičan stav je potom zauzeo i Prekršajni apelacioni sud, koji je u drugostepenom postupku potvrdio svih 8 osuđujućih presuda.

U svim navedenim prekršajnim postupcima, Opštinska uprava je imala identičan odgovor na podnete zahteve – smatrala je da slanje 8 različitih zahteva od strane istog tražioca informacije predstavlja zloupotrebu prava i pored toga što su predmeti zahteva u svih 8 slučajeva različiti i odnosili su se na: troškove reprezentacija u hotelima i restoranima, troškove goriva, informacije o službenim vozilima, informacije o isplaćenim prekovremenim satima i druge informacije koje su u vezi sa proverom namenskog trošenja budžetskih sredstava opštine Doljevac.

Kako je svaki od podnetih zahteva bio odbijen od strane Opštinske uprave, tražilac informacije je izjavio žalbe službi Poverenika. U svakom pojedinačnom slučaju, Poverenik je poništio rešenje Opštinske uprave i naložio je da Opština postupi tako što će tražiocu omogućiti ostvarivanje njegovog prava na slobodan pristup informacijama.

Budući da ni posle naknadnog roka Opštinska uprava nije postupila po rešenjima Poverenika, nadležna Upravna inspekcija je pokrenula postupak nadzora. Osim pokretanja postupka nadzora, nadležna Upravna inspekcija je zahtevala i pokretanje 8 različitih prekršajnih postupaka zbog krše-

nja Zakona, kao i zbog nepostupanja po rešenjima Poverenika, koja su po članu 28. Zakona “obavezujuća, konačna i izvršna”.

U 8 različitih presuda prvostepeni Prekršajni sud je utvrdio kršenje Zakona. Prilikom odmeravanja kazni koje su donete u određenim vremenskim periodima tokom 2018. godine, nadležni Prekršajni sud je uzeo kao istinitu izjavu odgovornog lica opštinske uprave Doljevac o prethodnoj prekršajnoj nekažnjivosti, te je izrekao identične osuđujuće novčane kazne u iznosu zakonskog minimuma – po 5.000 dinara za svaki od 8 prekršajnih postupaka. Stavovi prvostepenog Prekršajnog suda su potvrđeni od strane Prekršajnog apelacionog suda koji je u 8 različitih presuda potvrdio presude prvostepenog Prekršajnog suda kao i iznose novčane kazne.

Ovaj slučaj ukazuje da građani mogu koristiti pravo na pristup informacijama od javnog značaja slanjem više različitih zahteva istoj instituciji. Kako bi se stekli uslovi da institucija odbije zahtev usled zloupotrebe prava, ona je dužna da dokaže da je tražilac pre podnošenja zahteva već podnosio zahteve iste sadržine, kao i da je institucija u pitanju već postupala po podnetim zahtevima tj. da je već učinila dostupnim informacije koje su predmet zahteva.

Ukratko, institucije moraju u svakom pojedinačnom slučaju da dokažu da su se ispunili uslovi iz člana 13. Zakona.

Ipak, važno je naglasiti da informacije koje su bile predmet prekršajnih postupaka ni do današnjeg dana nisu saopštene javnosti, što ukazuje da i pored prekršajnog kažnjavanja, postojeći mehanizmi zaštite prava nisu u potpunosti funkcionalni.¹²

12 I do ovog podatka za istraživačku građu došli smo na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

UPRAVNI SUD
KAO ORGAN
ZA ZAŠTITU PRAVA

Za razliku od prethodnog dela Studije, gde smo predstavili slučajeve pre svega prekršajne i disciplinske odgovornosti zbog kršenja relevantnih članova Zakona, ovaj deo Studije posvećen je predstavljanju jednog drugačijeg mehanizma koji omogućava zaštitu prava na slobodan pristup informacijama.

Ovde pažnju skrećemo na rad 6 najviših državnih institucija – Narodne skupštine, Predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog Kasacionog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca. Protiv ovih institucija ne može se izjaviti žalba Povereniku kao redovan postupak zaštite prava na slobodan pristup informacijama, već se prava štite pokretanjem upravnog spora pred Upravnim sudom.

Radi prikupljanja relevantnih informacija i podataka koji su neophodni radi obrade slučajeva (ne) odgovornosti ove grupe institucija, poslat je zahtev Upravnom sudu. Predmet zahteva su bili rešeni upravni sporovi u korist tražioca informacije tokom 2017. i 2018. godine protiv ovih 6 najviših institucija.

U odgovoru koji smo dobili od Upravnog suda, naznačeno je da je Sud imao samo 4 ovakva slučaja tokom prethodne 2 godine. U sva 4 slučaja postupci su pokretani protiv Vlade Republike Srbije – tačnije Generalnog sekretarijata Vlade.

Skrivanje informacija o važnim ekonomskim raspolaganjima

Najdražičniji primer kršenja Zakona u ovoj kategoriji institucija jeste onaj u kome je organizacija Transparentnost Srbija podnela zahtev Vladi kako bi dobila kopije koncesionog akta i Studiju o opravdanosti koncesije za Aerodrom Nikola Tesla. Oba dokumenta su prema Zakonu o javno privatnom partnerstvu i koncesijama obavezni uslovi kako bi državni organi, u ovom slučaju Vlada, mogli da donesu odluku o davanju određene javne imovine u koncesiju.

Transparentnost Srbija, kao tražilac informacije, je podnela tužbu Upravnom sudu protiv Vlade zbog toga što Vlada nije odgovarala na podneti zahtev, jer je na odgovor od Vlade čekala više od 4 meseca. Budući da odgovora nije bilo tražilac se odlučio da pokrene upravni spor protiv Vlade, tokom koga Vlada nije negirala činjenicu da je uredno primila zahtev za ostvarivanje prava kao i ponovljeni zahtev – tzv. urgenciju.

Međutim, u svojoj odbrani Vlada je istakla da ostavlja sudu da u skladu sa tužbenim zahtevom i odgovorom na tužbu, donese i odgovarajuću odluku. Vlada je, dakle, ignorisala prvostepeni mehanizam za ostvarivanje prava – zahtev, i rešila da po istom odlučuje tek nakon iniciranja drugostepenog postupka – u ovom slučaju tužbe Upravnom sudu.

U svojoj presudi Upravni sud je nedvosmisleno utvrdio da je svaka institucija, pa i Vlada, dužna da postupa u skladu sa Zakonom i podnetim zahtevom (čl. 16. Zakona). Kako je nesporno da je Vlada uredno primila zahtev, Upravni sud je zaključio da je ista bila dužna da postupi, to jest *“da najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi mu na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno izda mu ili uputi kopiju tog dokumenta”*. Imajući sve činjenice u vidu Upravni sud je odlučio da je tužba osnovana. Međutim, Upravni sud je propustio priliku da naloži Vladi da dostavi tražene informacije (tj. da Sud odluči u sporu pune jurisdikcije) već je naložio Vladi samo da u roku od 15 dana od dana prijema presude da odluči po zahtevu tražioca informacije. Na ovaj način Upravni sud je osetno otežao tražiocu informacije put do ostvarivanja svog prava.

Kao rezultat ovakve presude, Vlada je odlučila da odgovori tražiocu informacije, ali negativno. Na taj način tražilac informacije je morao da pokrene novi upravni spor protiv Vlade, ali ovog puta zbog odbijanja zahteva od strane Vlade. Vlada je odlučila da odbije zahtev i pored toga što je u slučaju Aerodroma Nikola Tesla bila dužna da pre donošenja finalne odluke o koncesiji izradi koncesioni akt i studiju o opravdanosti koncesije.

Nažalost, novi Upravni spor je i dalje u toku, a javnost je skoro 2 godine uskraćena za tražene informacije i podatke koje su od značaja za raspolaganje velikom količinom javnog novca i imovinom, u ovom slučaju najvećim međunarodnim aerodromom u Srbiji¹³.

13 Više informacija o ovom slučaju dostupno je na: <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10479-netransparentnost-koncesije-za-aerodromp>.

Nepostupanje Vlade na sudski zahtev

Glavne odlike trenutnog stanja u oblasti prava na slobodan pristup informacijama mogu se najbolje razumeti kroz sledeći primer upravnog spora koji je vođen između jedne poslaničke grupe iz trenutnog saziva Narodne skupštine i Vlade. Naime, u ovom slučaju nije toliko značajan predmet samog spora već način postupanja obveznika Zakona (Vlade u ovom slučaju). Više od toga, ovaj slučaj oslikava konstantno odbijanje institucija da uvažavaju i priznaju jedno od osnovnih ljudskih prava koje je garantovano Ustavom Republike Srbije, ali i mnogim međunarodnim dokumentima.

U ovom konkretnom slučaju, tražilac informacije se obratio Vladi putem zahteva u julu mesecu 2017. godine. Kako Vlada nije odgovarala na predmetni zahtev skoro 3 meseca, tražilac informacije je odlučio da pokrene jedan od mogućih mehanizama za zaštitu svog prava – Upravni spor.

Međutim, tokom trajanja upravnog spora čak i sam Upravni sud je imao problema da dobije odgovor na tužbu od strane Vlade. Upravni sud je čak 3 puta tokom trajanja spora, u rasponu od preko 6 meseci, pokušavao da dobije odgovor na tužbu i druge spise predmeta u pitanju od strane Vlade. Kako ni sam Sud nije mogao da obezbedi dostavljanje odgovora na tužbu i druge spise, odlučio je da uvažava tužbeni zahtev tražioca informacije.

U svojoj presudi Upravni sud je naložio Vladi da doneše odluku po zahtevu tražioca, i to u roku od 30 dana od dana dostavljanje presude. Ono što je karakteristično u ovom slučaju jeste i pitanje na koji način će tražilac informacije ostvariti svoje pravo na slobodan pristup informacijama kada i sam sudski organ koji treba da zaštiti ovo pravo nije mogao više od 6 meseci da dobije odgovor na tužbu kao i druge relevantne podatke od tuženog. U ovoj konkretnoj situaciji čak je i sam Upravni sud ostao nemoćan zbog očigledne opstrukcije Ustavom zagaranovanog prava od strane jednog od najvišeg državnog organa – Vlade.

IZRICANJE OPOMENE
U SLUČAJEVIMA
KRŠENJA ZAKONA

U prethodnim delovima Studije predstavili smo vam slučajeve u kojima su odgovorna lica ili pak državni organi bili odgovorni i sankcionisani, tj. novčano kažnjeni ili obavezni da postupe po presudi odgovarajućeg suda, zbog toga što nisu postupali u skladu sa Zakonom.

U ovom delu Studije biće više reči o slučajevima kada su nadležni prekršajni sudovi utvrdili da su odgovorna lica postupala u suprotnosti sa Zakonom, ali su odgovorna lica zbog propusta u radu sankcionisana samo opomenom.

Predstavljamo slučajeve u kojima su prekršajni sudovi utvrdili da je došlo do situacije kršenja Zakona, ali su se ipak odlučili da u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima¹⁴ izreknu samo opomenu kao vid sankcije. Razlozi za izricanje opomene kao odgovarajuće kazne u konkretnim postupcima razlikuju se od slučaja do slučaja – tokom ovog istraživanja zabeleženo je čak 9 presuda u kojima je postupajući prekršajni sudija zaključio da je kazna opomene opravdana i da je adekvatna težini učinjenog prekršaja.

14 Konkretno u pitanju je član 50. Zakona o prekršajima koji predviđa da: „Umesto novčane kazne za prekršaj može se izreći opomena ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja i bez izricanja kazne. Opomena se može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjanju propisane obaveze ili je prekršajem nanescena šteta, a učinilac je posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, odnosno otklonio ili nadoknadio nanescenu štetu.“

Opomena za ponovno kršenje zakona

Ekološko udruženje sa teritorije Vojvodine je kao tražilac informacije od Osnovnog javnog tužilaštva u Bačkoj Palanci (OJT) tražilo informacije koje se tiču obraćanja od strane Ministarstva pravde ka samom OJT-u. Ovako primljeni zahtev OJT je smatralo neurednim, te je u roku od 15 dana od prijema zahteva zahtevalo dopunu samog zahteva od strane tražioca informacije. Tražilac je dan nakon prijema zahteva, izvršio dopunu istog i uredno poslao dopunjeni zahtev OJT-u. Međutim, samo 3 dana nakon slanja dopunjenog zahteva OJT je donelo rešenje kojim je zahtev tražioca informacije odbačen kao neuređan. Nezadovoljan ovakvim rešenjem OJT-a, tražilac informacije odlučio da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

U okviru trajanja ponovljenog prvostepenog postupka, prekršajni sud u Bačkoj Palanci je utvrdio da je tražilac informacije podneo zahtev, kao i da je izvršio dopunu zahteva u skladu sa zakonskim rokovima. Osim toga sud je utvrdio i da je tražilac informacije izjavio i žalbu Povereniku zbog odbacivanja zahteva od strane OJT. Sud je otišao korak dalje i utvrdio je da je prvobitno poslani zahtev bio uredan, jasan, dovoljno precizan i u svemu saglasan sa Zakonom. Shodno tome OJT nije imalo razloga da traži dopunu zahteva, niti da donese rešenje o odbacivanju zahteva kao neurednog. Sud je utvrdio da je odgovorno lice, u ovom slučaju, nehatno postupalo, pre svega jer nije znalo da odbacivanje neurednog zahteva nije imalo svoje utemeljenje u Zakonu.

I pored toga što je Sud utvrdio da nije bilo razloga za odbacivanje zahteva, te da je postojala prethodna prekršajna osuđivanost odgovornog lica i to zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sud je odlučio da odgovornom licu izrekne samo opomenu. U svojoj odluci Sud navodi da je opomena opravdana u konkretnom slučaju, kao i to da kao olakšavajuću okolnost treba uzeti u obzir postupanje odgovornog lica koje nije znalo da svojim tumačenjem i poimanjem Zakona može dovesti do težih posledica. Ono što svakako zabrinjava jeste tumačenje Suda koje kao olakšavajuću okolnost uzima i činjenicu da odgovorno lice nije sprečilo tražioca informacije da izjavi žalbu službi Poverenika i da na taj način dođe do traženih informacija.

Tokom sprovođenja dodatnog kruga istraživanja, istraživački tim je došao do podataka da je Osnovno javno tužilaštvo ipak dostavilo tražene informacije ekološkom udruženju. Međutim, osim samog dostavljanja informacija i omogućavanja ostvarivanja svog prava koje je garantovano Ustavom i Zakonom, niko od zaposlenih u tužilaštvu nije interno odgovarao zbog propusta u svom radu kao i zbog pogrešnog tumačenja relevantnih odredaba Zakona.

Novinari kao tražioci informacija – (ne)blagovremeno dostavljanje informacija

Mehanizam koji omogućava ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama često koriste i novinari u svom radu. Međutim, imajući u vidu probleme koji postoje u ostvarivanju prava novinari su često primorani da se okrenu drugim metodama prikupljanja informacija. Na ovaj način, dešava se da građani, pogotovo u lokalnim sredinama, ostaju uskraćeni da dobiju pravovremene informacije koje su od značaja za njihov svakodnevni život.

Istraživanje koje je sproveo poslovno udruženje asocijacije lokalnih i nezavisnih medija *Lokal pres* o pritiscima na lokalne medije govori o tome da je u periodu jul 2017. godine – decembar 2018. godine više od polovine članova udruženja (51%) istaklo kao dominantan vid pritiska uskraćivanje informacija od javnog značaja i čekanje na odgovor u vremenskom periodu koji je višestruko duži od Zakonom utvrđenih rokova¹⁵.

15 Istraživanje je dostupno na: <http://localpress.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Istrazivanje-o-pritiscima-na-lokalne-medije-2018.pdf>, strana 7.

Tako su određeni lokalni mediji stavljeni u neravnopravan položaj u odnosu na druge medije od strane izvora informacija – javnih institucija, čime se doprinosi ugrožavanju informisanja građana u lokalnoj zajednici.

Sledeći slučaj predstavlja jedan od primera kada je sloboda informisanja građana ozbiljno ugrožena nedostavljanjem traženih informacija

Novinar medijskog portala sa juga Srbije je kao tražilac informacije uputio zahtev JKP Direkcija za javni prevoz grada Niša (Direkcija) u kojem su tražene informacije o isplatama medijskim kućama i udruženjima građana, kao i pravni osnov za ovakvu isplatu u određenom vremenskom periodu. Kako Direkcija nije odgovorila u okviru rokova koji su predviđeni Zakonom, tražilac informacije je izjavio žalbu Povereniku zbog nepostupanja. U okviru postupka pred Poverenikom, utvrđeno je da je zahtev osnovan i naloženo je Direkciji da postupi po zahtevu i da novinaru dostavi tražene informacije.

Imajući u vidu da Direkcija, i više od 5 meseci od slanja, nije postupila po zahtevu tražioca informacije kao i to da nije postupila po rešenju Poverenika kojim se nalaže dostavljanje informacija tražiocu, nad-

ležna Upravna inspekcija je po službenoj dužnosti pokrenula prekršajni postupak.

Tokom trajanja postupka Prekršajni sud je utvrdio da je zahtev tražioca bio osnovan, kao i da je Direkcija morala da postupi po rešenju Poverenika, koje je inače po zakonu obavezujuće, konačno i izvršno. Međutim, Direkcija nije postupila po ovakvom rešenju Poverenika ni u dodatnom roku koji je ostavljen za postupanje (5 radnih dana). Sve ove činjenice nisu bile dovoljne da Sud ustanovi postojanje umišljaja prilikom izvršenja prekršaja, te u skladu sa tim izrekne i odgovarajuću kaznu. Umesto toga, Sud je ustanovio da je odgovorno lice učinilo prekršaj postupajući u nehatu i odgovornom licu je kao kazna izrečena samo opomena.

Sud je kao olakšavajuće okolnosti u obzir uzeo, između ostalog, i to da je Direkcija tokom trajanja postupka dostavila tražene informacije tražiocu (pola godine nakon slanja zahteva), kao i to da prekršajem nisu prouzrokovane teže posledice. Ovako tumačenje suda o (ne)prouzrokovanju težih posledica treba uzeti sa rezervom zbog toga što su novinarima često potrebne informacije i podaci u vrlo kratkim vremenskim rokovima.

DRŽAVNI ORGANI
KOJI UČESTALO
SKRIVAJU
INFORMACIJE

Kako bi istraživanje, predstavljeno u ovoj Studiji, bilo sveobuhvatno u pogledu slučajeva odgovornosti zbog skrivanja i nedostavljanja informacija, od službe Poverenika su zatraženi podaci koji se tiču postupka administrativnog izvršenja rešenja Poverenika, pogotovo dela koji se odnose na iznose izrečenih novčanih kazni – takozvanih penala.

Kada govorimo o postupku ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama pred službom Poverenika onda možemo govoriti o sledećim pravnim instrumentima: zahtevu, žalbi i administrativnom izvršenju. Kao što je već rečeno, sam postupak za ostvarivanje prava se započinje slanjem zahteva organu javne vlasti. Ukoliko organ vlasti ne odgovori u roku koji je predviđen zakonom (15 dana od prijema zahteva), odbaci/odbije zahtev ili dostavi nepotpun odgovor tražilac ima pravo na žalbu.¹⁶ Nakon što Poverenik ispita sve navode iz žalbe on istu može odbaciti, odbiti ili u najvećem broju slučajeva svojim rešenjem naložiti organu vlasti da tražiocu omogući da ostvari svoje pravo kada utvrdi da je žalba osnovana.

U praksi se dešava da nakon što Poverenik utvrdi osnovanost žalbe i donese rešenje u kom nalaže dostavljanje informacija tražiocu, određeni krug organa javne vlasti i dalje odbija dostavljanje informacija. Na ovaj način organi vlasti krše član 28. Zakona koji predviđa da su: „Rešenja Poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna“.

Član 28. Zakona je bitan zato što uređuje i postupak administrativnog izvršenja rešenja Poverenika. Naime, ovaj postupak se sprovodi na osnovu **Zakona o opštem upravnom postupku**. Ukoliko ni tada Poverenik ne može da obezbedi izvršenje svog rešenja, na scenu stupa Vlada koja na zahtev Pove-

renika pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – „*primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom*“. Ono što predstavlja dodatni problem u postupku administrativnog izvršenja jeste da Vlada nikada od formiranja institucije Poverenika (od 2004. godine) nije postupila po zahtevu za pomoć.¹⁷

Dakle, rešenja Poverenika po Zakonu su konačna, obavezujuća i izvršna i u ovom procesu sprovođenja rešenja omogućeno je izricanje novčanih kazni/penala. Sa druge strane, nepostupanje po rešenju Poverenika je sankcionisano kao prekršaj u prekršajnom postupku.

Svi ovi mehanizmi prinude ipak ne znače da će tražilac informacije na kraju i dobiti informaciju koju je tražio. Postoji nekoliko razloga zbog toga.

Ukoliko samo analiziramo proces administrativnog izvršenja rešenja Poverenika do 2016. godine bio je prisutan problem neujednačene sudske praskes. Naime, sudska praksa redovnih sudova po pitanju nadležnosti za izvršenje zaključaka Poverenika, kojima se izriču novčane kazne/penali u postupku prinudnog izvršenja rešenja nije ista za teritoriju cele Srbije. Još 2012. godine Vrhovni kasacioni sud je zauzeo pravno shvatanje da pitanje izvršenja zaključaka Poverenika nije u sudskoj nadležnosti i da Poverenik sam treba da izvrši plenidbu sredstava sa računa institucija.¹⁸ Tako osnovni sudovi sa područja Apelacionog suda u Beogradu odbijaju nadležnost i ne izvršavaju zaključke Poverenika, dok ostali sudovi u Srbiji to čine. Posledica ovakvog tumačenja propi-

16 Ova lista razloga za izjavljivanje žalbe nije konačna – svi razlozi za izjavljivanje žalbe su predviđeni članom 22. Zakona.

17 Od 2010. godine Poverenik je poslao ukupno 173 zahteva za pomoć u procesu izvršenja svojih rešenja – Vlada nije postupila nijednom.

18 Pravni stav VKS br. 6/12 od 1.10.2012. godine.

sa jeste nemogućnost prinudne naplate novčanih kazni u iznosu od preko 11 miliona dinara ili 93.000 evra u korist budžeta Republike Srbije za period od 2012–2016. godine.

Dotatna okolnost koja otežava proces ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama jeste i usvajanje novog Zakona o opštem upravnom postupku, čija primena je počela juna 2017. godine. Do stupanja na snagu novog ZUP-a, ukupan iznos kazni koje je u pojedinačnom slučaju Poverenik mogao izreći iznosio je 200.000 dinara. Početak primene novog ZUP-a donosi novi problem, izvršenje rešenja Poverenika u postupku administrativnog izvršenja je postalo nesprovodivo. Razlog za ovu situaciju leži u činjenici da se institucije oglašavaju nenadležnima u procesu utvrđivanja godišnjih prihoda obveznika zakona i njihovoj eventualnoj naplati koja treba da usledi kasnije u postupku (pre svega se tu misli na Narodnu banku Srbije, Ministarstvo finansija, Upravu za trezor, ali i sudove i javne izvršitelje).¹⁹

Osim što je blokirana mogućnost naplate novčanih kazni/penala blokirana je i drugi Zakonom predviđen mehanizam za prinudno izvršenje odluka Poverenika – dužnost Vlade da neposrednom prinudom obezbedi njihovo izvršenje. Taj mehanizam ni do sada faktički uopšte nije funkcionisao, Vlada nije izvršavala svoju obavezu, ali sada je i pravno isključen.²⁰ Danas, kao posledicu celokupne situacije imamo stanje da je sprovede-

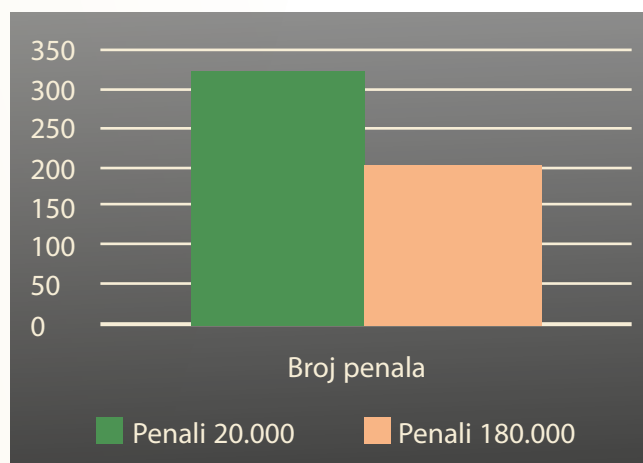
19 Poverenik je obavestio javnost da je postupak administrativnog izvršenja postao blokirana – početkom primene novog ZUP-a, novčane kazne u postupku upravnog izvršenja značajno su uvećane (u rasponu od polovine mesečnog prihoda pravnog lica do 10% njegovih godišnjih prihoda). Iako je izgledalo da će takve kazne izvesno biti od uticaja na veću disciplinu u pogledu izvršenja onog što je naloženo, odnosno u funkciji ostvarivanja prava javnosti, stvari su krenule u potpuno obrnutom pravcu. Poverenik je i naknadno više puta tražio od Uprave za trezor i Ministarstva finansija te podatke, da bi konačno dobio odgovor da takvi podaci „ne postoje“, jer Zakonom o budžetskom sistemu „nije definisan pojam ukupnog prihoda korisnika budžetskih sredstava“. Ukratko, da sredstva kojima organi vlasti raspolažu ne predstavljaju njihov prihod.

20 Uslov da Poverenik od Vlade zatraži da ona to uradi je da prethodno donese rešenja o kažnjavanju, što, kao što je navedeno, nije moguće.

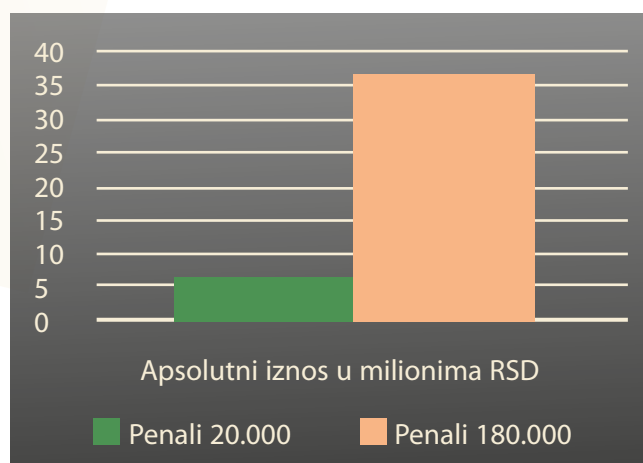
nje Zakona ostavljeno na dobru volju postupajućim institucijama zbog toga što su svi elementi koji omogućavaju izvršenje Zakona trenutno blokirani.

Na osnovu podataka dobijenih od službe Poverenika, Poverenik je od 2010. godine izrekao 322 novčane kazne/penala u iznosu od 20.000 dinara i 204 kazne/penala u iznosu od 180.000 dinara. Ukoliko posmatramo apsolutni iznos izrečenih kazni, on iznosi preko 43 miliona dinara ili 365.000 evra.

Izrečeni penali 2010–2017.



Iznos penala 2010–2017.



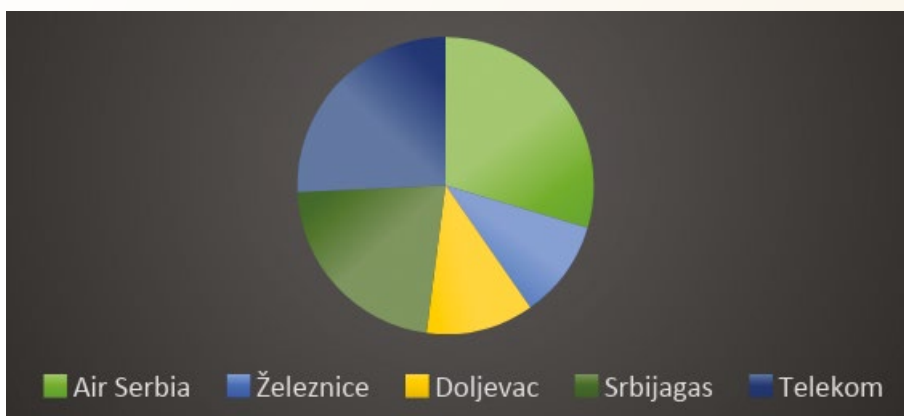
Ukoliko posmatramo vrste institucija kojima su izrečene kazne, na osnovu prikupljenih informacija primećuje se da ne postoje određene vrste institucija koje su više prisutne u odnosu na neke druge. Naime, u pitanju su i: javna preduzeća, poreske uprave, sudski organi, nezavisne institucije, lokalne samouprave. Takođe, podjednako su zastupljene institucije na lokalnom i nacionalnom nivou.

Institucije kojima su izrečene kazne najveći broj puta su: Air Serbia, Železnice Srbije, opština Doljevac, Srbijagas i Telekom. Rekorder po broju izrečenih penala jeste upravo Air Serbia koja je dužna da plati preko 5 miliona dinara u budžet Republike

Srbije zbog slučajeva kršenja Zakona, dok ovih pet institucija zajedno u budžet Republike Srbije treba da uplate preko 17 miliona dinara. Dakle 5 gore spomenutih državnih organa je dužno da uplati više od 40 % ukupnog iznosa izrečenih novčanih kazni.

Interesantno je pomenuti da će četiri od pet ovih institucija biti izuzeto iz opsega primene novog Zakona, ukoliko bude usvojeno rešenje o kojem je bilo reči na strani 15 ove Studije. Na takav način, dakle, svi do sada izneti mehanizmi ostvarivanja i zaštite prava, u odnosu na pomenute institucije, biće nedostupni.

Odnos 5 naj sankcionisanijih organa



DOPUNSKI NAČINI
PREISPITIVANJA
ODGOVORNOSTI
ZA SKRIVANJE
INFORMACIJA

Pored pravnih posledica i novčanih kazni, presude protiv odgovornih lica i izrečene kazne koje uglavnom idu na teret organa javne vlasti, povlače i druge negativne posledice:

- **Organi javne vlasti svesno krše Zakon.** U tome učestvuju ne samo odgovorna lica, već i drugi zaposleni službenici kojima odgovorno lice izdaje nalog da se određeni zadatak izvrši.
- **Neopravdanost rashoda, čime se u kontinuitetu nanosi i uvećava šteta budžetu Republike Srbije.** S obzirom da su ovakvi troškovi potpuno nepotrebni, neophodno ih je ograničiti. Sa druge strane, istraživanje je pokazalo da ne može da se uoči bilo kakva promena u postupanju odgovornih lica. Za rashode ovog tipa gotovo da ne postoji realno opravdanje jer budžetska sredstva treba da se troše svrshodno (ekonomično, efikasno i efektivno), a plaćanje kazne svakako ne doprinosi unapređenju ovog principa.
- **Odgovorna lica koja predstavljaju institucije krše i druge propise koji uređuju radna pravila i ponašanja službenika.** Odgovornost se pre svega određuje kroz zaštitu javnog interesa i svesno obavljanje poslova u interesu građana;
- **Donete presude i izrečne kazne vode ka sumnjama u izvršenje nekih drugih dela predviđenih Zakonom o prekršajima i Krivičnim zakonikom** (na primer nenamensko trošenje

sredstava iz budžeta, zloupotrebe službenog položaja ili nesavestan rad u službi).²¹ Kao posledicu, možemo da imamo i odgovorno lice sa osnovanim sumnjama u izvršenje drugih dela ili već nekoliko prekršajnih osuda koje i dalje nastavlja da obavlja poslove iz nadležnosti institucije koju zastupa;

- **Nepostupanje institucije u skladu sa propisima koji uređuju odgovornost rukovodilaca ili zaposlenih u organima javne vlasti i izostajanje reakcija institucija,** što vodi nepostupanju po drugim propisima kojima se uređuje pravilnost i odgovornost rada odgovornih lica kao zaposlenih u instituciji;
- **Rukovodilac često može da bude lice koje je prekršajno osuđivano više puta i to upravo u vezi sa delima koja spadaju u njegovu nadležnost,** što deluje da je protivno i principima i zakonu koji uređuje izbor rukovodioca na tu poziciju. S obzirom na činjenicu da se kao jedan od uslova za dolazak na rukovodeću poziciju najverovatnije zahteva i neosuđivanost za dela koja su u vezi posla kojim se bavi, moguće je raspravljati efekat koji bi na takvu poziciju mogla da ima neka ozbiljnija osuda. U najmanju ruku iziskuje razmatranje odgovornosti.

²¹ Krivični zakonik RS, nenamensko korišćenje budžetskih sredstava iz člana 362a, nesavestan rad u službi iz člana 361, tačka 1, i zloupotreba službenog položaja iz člana 359, tačka 1.

MEHANIZMI
PREISPITIVANJA
ODGOVORNOSTI
POGODNI ZA
PRIMENU U SVIM
INSTITUCIJAMA

Imajući u vidu da presude i kazne, kao posledica nepostupanja po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, direktno pogađaju najpre institucije i otvaraju mogućnost za nastupanje drugih negativnih posledica, logično je da najpre same institucije povratno reaguju. Razloga za to je više. Načela koja su zajednička za sve državne organe i institucije zahtevaju odgovorno postupanje, zaštitu javnog interesa i dobro upravljanje. Ciljevi kojima institucije teže zahtevaju stalno preispitivanje, a propisi u osnovi zahtevaju reakciju i odgovornost. Prihvatajući podizanje stepena integriteta, institucije se obavezuju da uočavaju i rešavaju probleme koje same prouzkrokuju.

Kada govorimo o mehanizmima koji se ostvaruju u praksi, propisi pre svega uvode „nadzor“ ili „kontrolu“ nad radom institucije ili rukovodećih pozicija kao odgovornih lica u institucijama. Nadzor i kontrola u različitim oblicima predviđeni su kod svih institucija (na primer u lokalnoj samoupravi – načelnik uprave ili predsednik opštine odnosno gradonačelnik) ili se zadržava oblik spoljnog nadzora (na primer kod organa državne uprave – ministarstvo). U zavisnosti od načina na koji je uređen status rukovodioca kao odgovornog lica, određuje se i mogućnost razmatranja njegove odgovornosti u instituciji.

Tokom sprovođenja istraživanja, predstavljenog u ovoj Studiji, uočili smo nekoliko tačaka koje su zajedničke za sve institucije:

- Predviđa se odgovornost institucije za nepravilan rad i učinjenu štetu;
- Opšti propisi uvode u primenu pravila i procedure koje daju mogućnost za interno razmatranje postupaka odgovornih lica (nadzor, kontrola, izveštavanje, komunikacija, sankcije). Shodno realnom institucionalnom kapacitetu svakog od njih, na institucijama je dalje uspostavljanje i razrada mehanizama u unutrašnjem pravcu, a samim tim i načina na koji će kroz praksu primeniti dostupne propise;
- U svojim sistematizacijama o radu, institucije predviđaju pozicije čiji je zadatak ili je mogao da bude i razmatranje postupaka odgovornih lica (vršioci kontrole, revizori, članovi organa ili tela za jasnim zadacima);
- Predviđa se interna revizija i interna kontrola, mada kao oblik finansijske kontrole. Međutim, posao se ne završava na tome, jer pravila ne sprečavaju organe da interno revidiraju sopstvene postupke i sprovedene procedure i na druge načine, a ne samo finansijski. Bez obzira na realan kapacitet i manjkavosti, kontrolu i reviziju je moguće uvesti kod svih institucija;
- Sve institucije imaju predviđen i jasno utvrđen spoljni mehanizam nadzora i razmatranja. Spoljni mehanizmi su preciznije i jasnije predviđeni nego unutrašnji;
- U osnovi se predviđa i okvir za vanredni sistem izveštavanja i razmatranja;
- Institucije imaju mogućnost donošenja planova integriteta.

MEHANIZMI
PREISPITIVANJA
ODGOVORNOSTI
POGODNI
ZA PRIMENU
U RAZLIČITIM
VRSTAMA
INSTITUCIJA

U okviru istraživanja razmatrani su posebni mehanizmi kojima je moguće razmatrati postupanje odgovornih lica unutar institucija. Različite kategorije institucija nude slične ili različite praktične mogućnosti razmatranja. Istraživanje predstavlja nalaze u okviru pet različitih kategorija unutar institucija u Republici Srbiji.

Javna preduzeća

U zavisnosti od načina uređivanja upravljačke odgovornosti, **Zakon o javnim preduzećima** i **Zakon o privrednim društvima** određuju odgovornost i nadzor nad radom direktora ili odbora direktora kao odgovornih lica. Propisi predviđaju unutrašnji nadzor i njegovu organizaciju, a preduzećima se ostavlja da svojim aktima urede način sprovođenja i organizaciju rada unutrašnjeg nadzora. Zakon o javnim preduzećima predviđa da Nadzorni odbor nadzire rad direktora.²² Na žalost, primenom nije obezbeđeno isključivanje nestručnih partijskih članova nadzornih odbora, pa otuda i jasno zašto izostaju adekvatni nadzori. Uz prilagođavanje posebnim pravilima koja uređuju reviziju i dalji razvoj kroz unutrašnje propise preduzeća, uvode se interna kontrola i interna revizija.

22 Zakon o javnim preduzećima RS, član 22.

U okviru rada velikih preduzeća predviđena je i Komisija za reviziju čiji je zadatak da određuje revizore i nadzire njihov rad.²³ Zakon uvodi i prekršajne kazne za odgovorne ukoliko javno preduzeće utroši sredstva za određene namene iznad visine utvrđene godišnjim, odnosno trogodišnjim programom poslovanja za te namene. Kad su u pitanju lokalna javna preduzeća, **Zakon o lokalnoj samoupravi** predviđa da lokalna skupština ima nadležnost da ih osniva i vrši nadzor nad njihovim radom.

Kod republičkih javnih preduzeća uočavamo pompezne izveštaje u kojima se ističu unapređeno poslovanje i ostvareni nivo korporativnih vrednosti.²⁴ Između ostalog, navodi se da se kroz izveštaje javnost upozna sa postojanjem internih pravila u vezi sa objavljivanjem informacija, pokretanjem odgovarajućih pravnih postupaka za utvrđivanje odgovornosti, povraćaj sredstava i naknadu štete, razrešenje ili opoziv članova korporativnih organa i tela, članstvo u određenim organizacijama. Izveštava se o različitim poslovnim uspesima koji ne nude bilo kakav realan rezultat niti su značajan pokazatelj napretka, već deluje da treba da ostave određeni utisak. Ili se sa druge strane, izveštaji sačinjavaju u klasičnom si-

23 Zakon o javnim preduzećima RS, član 55.

24 Primer „Konsolidovani godišnji izveštaj o poslovanju Telekom Srbija za 2017. godinu“, Telekom Srbija, 2018. <https://mts.rs/Binary/767/Konsolidovani-godisnji-izvestaj-o-poslovanju-za-2017.-godinu.pdf>

stemu linijskih stavki koje ne daje detaljna objašnjenja za nastale rashode.²⁵

Sadržinu izveštaja ne čine negativni podaci o radu javnih preduzeća, prekršaji ili kazne kao deo realnih pokazatelja rada već samo uspesi preduzeća. Jedna od retkih pozicija iz kojih je moguće uočiti negativne podatke jesu stavke iz finansijskih planova čija sadržina upućuje na troškove novčanih kazni i penala na osnovu sporova (izrečenih kazni). **Uprkos jasnim propisima, podacima o obavezi informisanja, donetih planova integriteta kod brojnih preduzeća, iz izveštaja se zapravo veoma teško dolazi do informacija o unutrašnjem radu preduzeća.** Još veći problem je to što gotovo da nije moguće doći u priliku i razmotriti izveštaje lokalnih javnih preduzeća.²⁶

Iz analiza na temu rada javnih preduzeća, uočava se da Zakon o javnim preduzećima nije dovoljno primenjivan u prvih nekoliko godina jer nije bilo političke volje. Ukazuje se na pogrešnu ulogu nadzornih odbora jer je njihova funkcija da zadovolje potrebe građana, a ne samo praćenje finansijskih rezultata. U istraživanju Transparentnosti Srbija, u 29 od 30 javnih preduzeća sede članovi za koje se ne može utvrditi da su kvalifikovani na osnovu informacija koje su predstavljene u njihovim biografijama.²⁷ S obzirom na to da Zakonom o javnim preduzećima nije ostvaren glavni cilj – profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima i njihova departizacija (predugačak rok za vanredno „vršenje dužnosti direktora“) obesmišljava se koncept profesionalizacije i sprovođenja javnih konkursa za izbor direktora.

25 Primer „Izveštaj o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja za 2018. godinu“, JP Železnice Srbije, 2019.

26 Nije uočen ni jedan objavljeni izveštaj o radu lokalnih javnih preduzeća na njihovim web stranicama, niti na stranicama njihovih osnivača – lokalnih samouprava.

27 Transparentnost Srbija, „Politički uticaj na javna preduzeća i medije“ 2017, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/9390-politicki-uticaj-na-javna-preduzeca-i-medije>.

Ovakvi podaci ukazuju na to da je politički uticaj i mogućnost ostvarivanja drugih interesa daleko veći od onih koji su predviđeni Zakonom o javnim preduzećima, koje su to realne mogućnosti članova nadzornih odbora u razmatranju odgovornosti rukovodilaca, kao i kakav je stvarni uticaj međusobnih organa i tela unutar jednog preduzeća. Interna revizija bi trebala da obezbedi bolji kvalitet poslovanja. Međutim zastareli formati i zavisnost u odnosu na upravljačke odbore umanjuju njihov kapacitet i snagu.²⁸

Kao tačke i mehanizmi koji mogu da dovedu do pomaka u internim razmatranjima su svakako sadržine izveštaja o radu, izveštaja internih kontrola i revizora, izveštaji posebnih grupa ili tela kroz oblike unutrašnjeg nadzora nad radom. Ukoliko postoje, od izuzetnog značaja je da ovi izveštaji stignu do zaposlenih, a da nakon toga budu objavljeni i dostupni javnosti, jer se na taj način vrši pritisak ne samo na odgovorna lica već i na autore ovih dokumenata. Bez obzira na neskrivenu politizaciju nadzornih odbora neophodno je insistiranje na sprovođenju nadzora nad radom odgovornih direktora javnih preduzeća. Skupština lokalne samouprave koja raspravlja o radu lokalnog javnog preduzeća je mesto na kojem bi se mogle čuti informacije o radu odgovornih lica. Na sednicama lokalne skupštine građani preko svojih izabраниh predstavnika mogu kandidovati pitanje nepostupanja odgovornog lica u javnom preduzeću po zahtevu o pristupu informacijama od javnog značaja, izrečenim presudama kao posledici ili mogu pokrenuti raspravu o tome. I pored brojnih manjkavosti, interna kontrola i interna revizija su mehanizmi koji moraju pokrenuti sporno pitanje odgovornosti, ukoliko takvo pitanje postoji. Sa druge strane, kao krajnji mehanizam ukazivanja na nepravilnosti uočavamo i unutrašnje i spoljašnje uzbunjivanje.

28 Neki od zaključaka revizije poslovanja su i da JP Železnice imaju zastareo sistem interne kontrole koji nije prilagođen novim potrebama i uslovima, te da je interna kontrola nije nezavisna u odnosu na uticaje rukovodstva Železnica, vidi DRI, „Izveštaj o reviziji finansijskih izveštaja i pravilnosti poslovanja JP Železnice Srbije za 2010. godinu“, 2011.

Lokalne samouprave

Zakon o lokalnoj samoupravi, između ostalog, predviđa međusobnu odgovornost i kontrolu organa.²⁹ Kako je u okviru lokalne samouprave određeno više organa koji vrše javnu vlast, predviđa se sistem nadzora i praćenja rada, koji je bliže definisan internim statutima i poslovnicima o radu. U zavisnosti od položaja odgovornog lica, statutom se određuje njegova odgovornost u odnosu na druge i organe u okviru jedne lokalne samouprave. Na zahtev tela koji sprovodi nadzor, organ odgovara podnošenjem redovnih ili vanrednih izveštaja. Shodno ovlašćenjima, u okviru samouprava je moguće formirati radna tela, koja mogu biti stalna ili privremena, anketne odbore (skupština), a ističemo i poseban instrument, a to je odborničko pitanje. U okviru rada lokalne samouprave uvodi se interna kontrola i interna revizija, koje takođe mogu da uoče dodatne ili neopravdane troškove, utvrde kako je do tih troškova došlo, te da li postoje negativne posledice.

Odgovorna lica u okviru lokalne samouprave su zaposlena lica (čelnici opština i načelnici uprava) i mogu disciplinski odgovarati za učinjene nepravilnosti, a prema **Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave** službenik je odgovoran za zakonitost, stručnost i delotvornost svog rada, a takođe i disciplinski odgovoran za povrede dužnosti iz radnog odnosa.³⁰ Pored redovnih izveštaja, važan način ispitivanja odgovornosti je i ovlašćenje nadređenog organa da zatraži vanredni izveštaj o radu podređenih organa.³¹

Jedan od velikih problema u lokalnim samoupravama je odsustvo suštinske nezavisnosti između

određenih organa. U realnosti možemo da uočimo jedan potpuno iskrivljen sistem odgovornosti koji ne odgovara onom koji se predviđa propisima. Imajući u vidu sastav lokalnih skupština i praktičan politički sistem u primeni, nije retkost da u jednoj lokalnoj samoupravi skupština i opštinsko veće u stvarnosti odgovaraju predsedniku opštine, iza koga najveći uticaj ima njegov zamenik ili predsednik skupštine. U ovom odnosu od ključnog značaja je nivo implementacije pravila integriteta. Međutim, još bitnije je da su interna kontrola i revizija suštinski nezavisni u odnosu na rukovodioce.

Na osnovu podataka koji su prikupljeni tokom istraživanja, od izuzetne važnosti za dodatna razmatranja su protok i raspolaganje informacijama o presudama i kaznama koje su izrečene odgovornim licima. Princip protoka informacija (transparentnost) u lokalnim strukturama povezan je sa principom zakonskih i podzakonskih obaveza lokalnih samouprava. Istražujući rad organa institucija u okviru lokalnih samouprava, zaključujemo da je veoma bitno da se uoče informacije o presudama i kaznama odgovornim licima od strane onih koji imaju ovlašćenje da ih razmatraju.

Međutim, uočava se da u radu lokalnih samouprava ne postoji jasan i precizan praktični model prosljeđivanja ovakvih ili sličnih informacija. U praksi se primenjuju različita pravila. Prilikom unutrašnjeg razmatranja sličnih postupaka uočavamo primere pojedinačnih prikupljanja podataka (na primer od strane jednog člana veća), kroz internu neformalnu ili formalnu komunikaciju, usmenim ili pisanim formalnim nalogom ili po naredbi nadređenog. Moguće je formirati privremene komisije ili radna tela od strane nadležnog organa, koje za cilj imaju prikupljanje podataka, a ovi i slični poslovi poveravaju se ili već postojećim komisijama ili radnim telima u okviru samouprave.³²

29 Zakon o lokalnoj samoupravi RS, član 1, 32, 46, 52, 76a i 76b, 86.

30 Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave RS, član 17.

31 Zakon o lokalnoj samoupravi RS, član 80.

32 Interni poslovници o radu pojedinačnih organa u okviru lokalne samouprave predviđaju mogućnost formiranja stalnih ili privremenih komisija i tela koje, između ostalog, imaju zadatke da vrše nadzora nad radom drugih organa u okviru jedne lokalne samouprave.

Kao ključni podatak u vezi sa internim razmatranjima je raspolaganje informacijom ili dokumentom koji mogu dovesti do (obaveze) internog razmatranja ili nadzora. U praksi se veoma često dešava da organi, sa ili bez namere, nemaju saznanje u vezi sa bitnim informacijama iz njihove nadležnosti (na primer članovi opštinskog veća u vezi sa radom načelnika opštinske uprave). Razlog ovome može biti potpuno pogrešno prosleđivanje ili propuštanje da se pribavi informacija ili dokument.

Da bi ukazali na odgovornost postupaka rukovodilaca zbog izrečenih presuda i donetih kazni, važno je da informacija o tome bude prosleđena organu koji ima nadležnost da sa takvim podatkom nešto učini (pravne mere i radnje). Jedan od razloga je i zakonska obaveza razmatranja odgovornosti. S obzirom da nepostupanje ili propuštanje da se razmatra odgovornost može da ukaže i na nepostupanje samog nadzornog organa, takvu odluku treba prepustiti organu koji ima nadležnost razmatranja. Na isti način kao i kod odgovornih lica u javnim preduzećima, na sednicama lokalnih skupština građani preko svojih izabраниh predstavnika mogu kandidovati pitanje odgovornosti predsednika opštine zbog izrečenih presuda i kazni. Opštinskom ili gradskom većniku može se postaviti pitanje odgovornosti načelnika uprave i zatražiti da se pitanje razmotri.

Neophodno je prikupljati podatke o radu interne kontrole i interne revizije jer su to delovi mehanizma koji proizvode direktne analize i preporuke u vezi sa internim postupanjima. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se u jedinici lokalne samouprave može ustanoviti i lokalni ombudsman koji je ovlašćen da nezavisno i samostalno kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave.³³

33 Zakon o lokalnoj samoupravi RS, član 97.

Organi državne uprave

Za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom organi državne uprave prouzrokuju fizičkim i pravnim licima odgovara Republika Srbija.³⁴ U zavisnosti od toga ko je odgovorno lice (ministarstvo ili drugi organi i organizacije državne uprave) zavise interni institucionalni kapaciteti, pa se tako kod institucija razlikuju realne mogućnosti internih razmatranja.

Svaka institucija u okviru državne uprave ima jedan sektor, grupu ili pojedince koja se posebno bavi internim pitanjima, međutim, kako je ministar za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini i Vladi, princip internog razmatranja u okviru same institucije ne dopušta uvek funkcionalne mehanizme. U ovim slučajevima od značaja je usvojeni nivo integriteta institucije i spremnost da se dopusti unutrašnje preispitivanje postupaka.³⁵

Zakon o državnoj upravi predviđa i unutrašnji nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaocima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova. Unutrašnji nadzor sastoji se od nadzora nad radom, inspekciskog nadzora preko Upravne inspekcije i drugih oblika nadzora uređenih posebnim zakonom. U samom sistemu državne uprave, bitno je primetiti da postoji mehanizam uspostavljanja daljeg uređivanja pravila internih razmatranja, međutim utisak je da iziskuje dobru volju, etičke standarde i visok vrednosni sistem kod odgovornog lica unutar institucije.

Mehanizam predviđa interne revizore i kontrolu, a kod nekih se uočavaju i doneti planovi integriteta. Iako nije moguće uočiti stepen integriteta, rezultat između ostalog treba da bude i samoprocena izloženosti institucije rizicima za nastanak različitih nepravilnosti u cilju održanja i unapređenja integriteta institucije. Uspostavljanje mehanizma integriteta bi obezbedilo efikasno i efektivno funkcionisanje insti-

34 Zakon o državnoj upravi RS, član 5.

35 Vidi „Planovi Integriteta, drugi ciklus“, Agencija za borbu protiv korupcije, 2018: <http://www.acas.rs/plan-integriteta/>.

tucije kroz jačanje odgovornosti, pojednostavljenje komplikovanih procedura, povećanje transparentnosti kod donošenja odluka, kontrolisanje diskrecionih ovlašćenja, jačanje etike, eliminisanje neefikasnih prakse i uvođenje efikasnog sistema nadzora i kontrole.³⁶

U praksi se ne uočava da se u okviru državne uprave razmatraju postupci odgovornih lica, u izveštajima nema podataka o tome, niti se uočavaju drugi negativni podaci o radu. Veoma su retki primeri državnih institucija i organizacija u čijim je izveštajima ili zapisnicima sa sednica moguće uočiti da se razgovara na temu sporova koje vode, presuda ili kazni. S obzirom na različit sistem organizovanja, čini se da je efikasnije reagovati ka nadležnim organima koji vrše tzv. unutrašnji nadzor (jedna institucija državne uprave nad drugom), ali koji faktički deluju van institucije. Kao i kod drugih institucija, najvažnije je da sam nadležni vršilac unutrašnjeg nadzora pribavi informaciju u vezi sa kaznama i presudama kako bi njom mogao dalje raspolagati i doneti odluku o razmatranju (ali i sopstvenoj odgovornosti kao državnog službenika). U situacijama kada nema puno mogućnosti da se interno reaguje, od značaja su informacije internih kontrola i internih revizija.

Po preporuci Državne revizorske institucije, kako bi se sprečile greške, problemi i zloupotrebe, Vlada Srbije je još 2009. godine uvela internu kontrolu u ministarstvima.³⁷ Nalazi revizije su bitni kako bi se uočilo koliko sredstava organi troše na plaćanje kazni i da li se nalazi koriste za poboljšanje rada unarednom periodu. Sa druge strane, kao jedan od mogućih problema u radu, ne samo internih kontrola i revizija, javljaju se i diskrecione odluke onog ko ima mogućnost nadzora.³⁸ Na taj način, nadzornik može da

36 *Ibid.*

37 Videti Ministarstvo finansija RS, http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=7036&change_lang=ls.

38 Videti Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru.

doneše subjektivnu odluku o postupanju ili nepostupanju. Svakako, kod organa državne uprave treba insistirati na pitanju internih razmatranja sopstvenih postupaka jer se tako čini prvi korak ka podizanju stepena integriteta.

Pravosuđe

Zakon o sudijama predviđa da u vezi štete koju sudija prouzrokuje nezakonitim ili nepravilnim radom odgovornost snosi Republika Srbija. Ako je šteta prouzrokovana namerno, a država isplatila štetu, država na osnovu pravnosnažne sudske odluke ili poravnjanja zaključenog pred sudom ili drugim nadležnim organom može tražiti od sudije naknadu isplaćenog iznosa.³⁹

Opšti podzakonski akt – Sudski poslovnik predviđa i na opšti način uređuje interna razmatranja u okviru rada jednog suda.⁴⁰ Kao odredbu značajnu za sprovedeno istraživanje, Poslovnik predviđa uređivanje unutrašnjeg poslovanja u sudu, razmatranje pritužbi i predstavki, pitanja stručnih poslova u vezi sa ostvarivanjem prava, obaveza i odgovornosti sudskog osoblja u sudu, ali i druge poslove vezane za unutrašnju organizaciju i poslovanje suda kada je to određeno zakonom ili opštim aktom suda. Prema Sudskom poslovniku, u poslovima sudske uprave predsednik neposredno višeg suda ima pravo da nadzire sudsku upravu nižeg suda i da pri nečinjenju predsednika nižeg suda doneše akte iz njegovog delokruga. Poslovi sudske uprave, između ostalog, obuhvataju i postupanje po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Pravila predviđaju da viši sud može tražiti od nižeg suda obaveštenja o primeni propisa, toku postupka, izveštaje kao i dru-

39 Zakon o sudijama, član 6.

40 Videti Sudski poslovnik.

ge potrebne podatke. Od strane predsednika višeg suda predviđa se i nalaganje neposrednog uvida u rad nižeg suda o čemu se sačinjava pisani izveštaj. Ovaj dokument dalje može biti osnov za razmatranje postupanja na više nivoa (Visoki savet sudstva, interno razmatranje).

Kao instrument za razmatranje, Sudski poslovnik predviđa sednicu svih sudija. Na sednici se između ostalog, razmatraju izveštaji o radu suda i sudija i odlučuje o svim drugim pitanjima od značaja za ceo sud, pa na taj način može da se razmotri pitanje o radu predsednika suda kao odgovornog lica.⁴¹ S obzirom da je na sednicama suda ili kolegijumima javnih tužilaštava moguće razmatrati informacije o internim presudama i kaznama, kao i kod drugih organa, najbolji put je informisanje zaposlenih u vezi sa kaznama i presudama. Na taj način se obezbeđuje sigurnost saznavanja informacije.

Iako ne pripada internim mehanizmima, u vezi sa radom predsednika suda kao odgovornog lica korisna informacija je i da svako lice može podneti inicijativu za razrešenje predsednika suda. Kazna zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja svakako nije formalno-pravni uslov za razrešenje, ali može i treba da doprinese proceni sposobnosti odgovornog lica za upravljanje institucijom. Izrečene kazne od strane suda ili Poverenika su jedan od osnova za razmatranje opravdanosti

ostanka na funkciji. Postupak za utvrđivanje razloga za razrešenje predsednika suda pokreće i vodi Visoki savet sudstva.⁴²

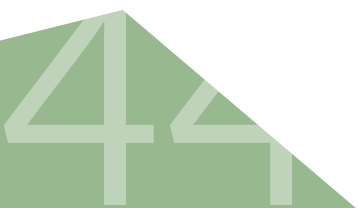
Javni tužioci su takođe odgovorni za svoj rad. Kolegijum javnog tužilaštva razmatra izveštaj o radu javnog tužilaštva za prethodnu godinu, razmatra pitanja od značaja za organizaciju javnog tužilaštva, a vrši i druge poslove u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnom tužilaštvu. Veliki značaj imaju i planovi integriteta koje sudovi i tužilaštva uvode. Kao i kod svih drugih institucija, uspostavljanje i sprovođenje mehanizama može da obezbedi efikasnije i efektivnije upravljanje, jačanje odgovornosti, povećanje transparentnosti kod odlučivanja, jačanje etike, eliminisanje neefikasne prakse i uvođenje efikasnog sistema nadzora i kontrole. Odgovornost za rad tužilaca predviđena je Zakonom o javnim tužilaštvima.⁴³ Javni tužilac odgovara za rad javnog tužilaštva i za svoj rad, Republičkom javnom tužiocu i Narodnoj skupštini, a niži javni tužilac i neposredno višem javnom tužiocu. Zamenici javnog tužioca odgovaraju za svoj rad javnom tužiocu a nalaganje u vezi sa radom može da ide kroz izdavanje obaveznih uputstava za rad i postupanje.

Javni tužilac je nosilac uprave u javnom tužilaštvu i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad javnog tužilaštva, u skladu sa zakonom i Pravilnikom o up-

41 Sudski poslovnik, član 25.

42 Zakon o sudijama RS, član 76.

43 Vidi Zakon o javnim tužilaštvima, član 22.



ravi u javnim tužilaštvima. Između ostalog, javni tužilac određuje organizaciju i rad javnog tužilaštva, otklanja nepravilnost i odugovlačenje u radu, ali i druge poslove na koje je ovlašćen zakonom ili drugim propisom. Od značaja za razmatranje interne odgovornosti tužilaca, Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima⁴⁴ uređuje se odnos javnog tužilaštva prema drugim državnim organima, građanima i javnosti, kao i način vođenja evidencija. Pravilnik dopušta mogućnost daljeg uređivanja internih razmatranja. Kao oblik spoljnog nadzora, Zakon o javnim tužilaštvima predviđa da Ministarstvo nadležno za pravosuđe vrši nadzor nad primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima i da u vršenju poslova nadzora od javnih tužilaštava može tražiti izveštaje i podatke (moguće određivanje mera za preduzimanje, uklanjanje uočenih nedostataka, rokovi za otklanjanje nedostataka, kao i navođenje razloga zbog kojih su nedostaci i propusti nastali).⁴⁵

Od zadataka kojima se uređuje postupanje prema odgovornim licima u okviru tužilaštava, Državno veće tužilaca utvrđuje razloge za razrešenje javnog tužioca i zamenika javnog tužioca, donosi Etički kodeks koji se odnosi na rad tužilaca, donosi odluke o pravnim lekovima u disciplinskom postupku, donosi Pravilnik o merilima za vrednovanje rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, postupa u drugom stepenu protiv odluke o vrednovanju rada javnog tužioca i zamenika javnog tužioca.⁴⁶ Radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti Državno veće može da obrazuje povremena radna tela. Svi ovi mehanizmi, dakle, mogu biti pokrenuti kako bi se preispitala odgovornost javnog tužioca zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

44 Vidi Zakon o javnim tužilaštvima, član 39.

45 Vidi Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, posledice nadzora, član 158.

46 Vidi Zakon o Državnom veću tužilaca, član 13.

ZAKLJUČCI

Tokom sprovođenja istraživanja prepoznati su određeni nedostaci koji otežavaju ili čak u nekim slučajevima potpuno onemogućavaju ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Neki od prepoznatih nedostataka su u direktnoj vezi sa rešenjima koji su predviđeni u različitim zakonskim propisima, dok su sa druge strane neki od nedostataka samo rezultat postupanja i tumačenja institucija i njihovog odnosa prema ovom garantovanom pravu.

Naime, izveštaji Poverenika u nekoliko prethodnih godina beleže veliki broj osnovanih žalbi koji tražioci informacija izjavljuju službi Poverenika. Broj osnovanih žalbi je u 2017. godini iznosio 3.041,⁴⁷ a u 2018. godini 3.444.⁴⁸ Ipak, ovako veliki broj kršenja zakonskih odredbi vrlo često ostaje nekažnjen tako da je mehanizam za ostvarivanje ovog prava postao izuzetno komplikovan, što rezultira u nemogućnosti da građani i drugi akteri ostvare svoje pravo.

Kada govorimo o elementima prekršajne odgovornosti, građani su rešili da uzmu stvar u svoje ruke. Tokom 2017. i 2018. godine od strane građana podneto je preko 400 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Sa druge strane, nadležna Upravna inspekcija je u 2017. podnela samo 11 ovakvih zahteva⁴⁹, dok u 2018. godini nadležna Upravna inspekcija nije podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršaj-

nog postupka.⁵⁰ Međutim, kao što su pokazali i nalazi ovog istraživanja, veliki broj tih postupaka nikada ne bude završen, već usled protoka vremena budu obustavljeni zbog zastarelosti.

U cilju jasnijeg pregleda stanja i okvira za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, predstavljamo vam nekoliko ključnih zaključaka, do kojih smo došli prilikom istraživanja predstavljenog u ovoj Studiji:

- *Institucije protiv kojih su presude donete i kazne izrečene u velikoj većini ne razmatraju presude i kazne, kao ni postupke odgovornih lica – samo je jedna institucija izrekla opomenu odgovornom licu, što znači da je sproveden postupak razmatranja i vrednovanja štetnih posledica shodno odgovornosti. U drugom slučaju institucija je stala da „nema odgovornosti“, što opet može ukazati da je bilo određenih razmatranja, ali da je pogrešno uočena ili nije uočena odgovornost rukovodioca za presude i kazne. Kroz interne postupke koji su uočeni, institucije ne raspravljaju o svesnom i neopravdanom kršenju propisa, razlozima za ovakvo postupanje, negativnim posledicama i odgovornosti pojedinaca kao odgovornih. Deluje da se ne ispituje ni eventualna „opravdanost“ ovakvih nepostupanja, ukoliko je uopšte moguće opravdati kršenje propisa (svakako je kao teza moguće barem pokušati opravdati na primer, interesima organa i slično). Opšti utisak je da su institucije, u najmanju ruku, iznenađene idejom da se*

47 Izveštaj o sprovođenju Zakona iz 2017. godine: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2017/LAT2017Godisnjilzvestaj.pdf>, strana broj 34.

48 Izveštaj o sprovođenju Zakona iz 2018. godine: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/latGI2018.pdf>, strana broj 37.

49 Izveštaj o sprovođenju Zakona iz 2017. godine: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/>

izvestajiPoverenika/2017/LAT2017Godisnjilzvestaj.pdf, strana broj 5.

50 Izveštaj o sprovođenju Zakona iz 2018. godine: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/latGI2018.pdf>, strana broj 48.

razmatra odgovornost, a uočava se i da ne razumeju u potpunosti potrebu daljeg internog razmatranja postupaka odgovornih lica.

- *Interna pravila u vezi sa razmatranjem i komunikacijom unutar institucija su neprecizna i nepotpuna, uočava se neujednačena praksa postupanja različitih institucija u postupcima razmatranja, a primetna je gotovo prećutna podrška odgovornom licu* – na delu se pokazuju neuspješni rezultati uvedenih planova integriteta i slab institucionalni kapacitet institucija. U sistematizacijama se jasnije uočava da postoje lica i zaposleni koji imaju zadatke da učestvuju u postupcima internog razmatranja. Međutim, kroz izveštaje o radu ili poslovanju, nije moguće uočiti efekte njihovog rada na polju razmatranja postupaka odgovornih lica (ne samo po pitanju izrečenih presuda i određenih kazni).
- *Izrečene presude i kazne de facto ne utiču na dalji rad institucija i njihovih odgovornih lica i opravdano se postavlja pitanje postupanja u sličnim slučajevima po drugim osnovima* – iz izveštaja i informatora o radu nije moglo da se utvrdi da li su institucije razmatrale odgovornost rukovodilaca i u drugim situacijama, a ne samo slučajevima zbog prekršaja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- *Izostanak razmatranja i vođenja dodatnih postupaka za institucije i odgovorna lica (dodatno kažnjavanje po drugim osnovima) vodi ka negativnoj praksi koja se ispoljava na različite načine* – ukoliko izostane odgovornost i posledice za odgovorna lica, uvećava se realna mogućnost da institucije povratno postupe na isti način. Nova nepostupanja mogu da vode ka novim prekršajnim postupcima, a druge institucije

usled slabog integriteta mogu da se ugledaju na njihovu praksu. Kod institucija kojima su više puta izrečene kazne, ista odgovorna lica i dalje nastavljaju svoj rad i jednako se ponašaju, odnosno nastavljaju da ne postupaju po podnetim zahtevima, što može da znači da kazne nemaju željeni uticaj.

- *Institucije ne razmatraju odgovornost jer je zastupljen stav da je izrečena kazna (prim. 5 – 20 hiljada dinara) preniska da bi se procesuiralo* – institucije smatraju da ne postoji odgovornost jer su kazne preniske, odnosno da su presude bez „stvarne i realne štete“ po instituciju ili sistem, što je pogrešno jer se negativne posledice različito ispoljavaju. Svaka izrečena kazna ili pravosnažna presuda zbog kršenja zakona pravi štetu, bez obzira na izostanak težine u tom trenutku. Ukoliko se na nju ne odreaguje pravovremeno, to dalje vodi ka problemima u budućnosti (nedostavljanje informacija, uspostavljanje negativne prakse unutar same institucije, pogrešno ujednačavanje prakse kod istih institucija, model ponašanja prema podređenim službenicima, više izrečenih kazni vode ka ozbiljnijoj stavci u budžetu i neopravdanom trošenju).
- *Pojedini organi nadzora u okviru institucija su u odnosu zavisnosti prema odgovornim licima (interni kontrolori, interni revizori, opštinska veća, nemoć lokalnih skupština)* – oblici zavisnosti ispoljavaju se na različite načine, od organizacione do finansijske.
- *Propisi koji predviđaju primenu mehanizama ne osiguravaju punu nezavisnost organa i pojedinaca koji bi razmatrali odgovornost rukovodilaca i odgovornih lica* – nezavisnost se ogleda i kroz

finansijski aspekt, ali i dovoljan odgovarajući kadrovski kapacitet (na primer odnos interni revizor – predsednik opštine ili gradonačelnik);

- *U radu određenih institucija uočen je zastareo sistem sprovođenja interne revizije, potcenjivanje i neiskorišćenost instituta interne kontrole, usmerenost i jednostranost eksternih revizija, izostanak razmatranja pitanja odgovornosti u planovima, nepropisno „pravdanje“ budžetskih stavki koje se odnose na predviđene kazne – kod svih institucija se uočava izostanak dostupnosti javnih podataka o internim kontrolama. Iz izveštaja Državne revizorske institucije uočava se veoma fleksibilan stav prema pravdanju sredstava predviđenih za kazne, s obzirom na formalni aspekt postupka revizije u odnosu na svrsishodno tumačenja (predviđeno u budžetu – dovoljno za opravdavanje namene). Takođe, jedan od problema koji se tiče interne kontrole i revizije su i moguća diskreciona ovlašćenja nadzornika, s obzirom na način na koji je sistem nadzora predviđen i uređen;*
- *Uočena su i ograničenja u funkcionalnosti predviđenog i uspostavljenog sistema, s obzirom da se u praksi veoma retko sprovode interna razmatranja protiv odgovornih lica po bilo kojim pitanjima – moguće je da takvih razmatranja ima, ali se zaključak donosi zbog izostanka javnih podataka o tome. U realnosti primećujemo postojanje „iskrivljenog“ sistema odgovornosti koji ne odgovara realnom stanju i stvarnog uticaja u međusobnom odnosu institucija koji se ne uklapa u okvir koji je predviđen propisima (najbolji primer je lokalna samouprava, u kojoj u praktičnom smislu, predsednik opštine ili gradonačelnik u velikoj većini slučajeva kontroliše i rad skupštine i rad veća, pa iz takvih razloga*

nije preterano realno da se od organa očekuje efikasno i efektivno razmatranje).

- *Ukoliko izostaje opravdanje za nerazmatranje ili se ne prepoznaje obaveza razmatranja, otvara se sumnja u odgovorno ponašanje institucija i drugih nadzornih organa – na taj način odgovorni su i oni koji propuste da postupaju.*
- *Institucionalni kapacitet unutar institucija nije u potpunosti razvijen, kao ni spremnost i odlučnost da se organizacija ojača i nadzor učini nezavisnim.*
- *Opređeljivanje namene sredstava iz budžeta za plaćanje kazni ne opravdava i štiti organ javne vlasti od odgovornosti za nastale troškove zbog osuda za prekršaje.*
- *Institucije nisu proaktivne – umesto razvijanja sopstvenih kapaciteta na osnovu opšteg okvira (pravila i zaposleni), institucije čekaju da im se sa višeg nivoa utvrdi obaveza da interno preispituju svoje postupke.*

PREPORUKE

Imajući u vidu sve rečeno, određene preporuke koje proizilaze iz ovog istraživanja treba tumačiti u širem kontekstu i to sa krajnjim ciljem omogućavanja ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama.

Preporuke su usmerene ka:

- a) tražiocima informacija (građanima, novinarima, uzbunjivačima, sindikatima, predstavnicima političkih partija, državnim organima itd);
- b) institucijama u cilju unapređenja pravnog okvira;
- c) institucijama u cilju bolje primene postojećeg pravnog okvira.

TRAŽIOCI INFORMACIJA:

1. Uvek se žaliti ukoliko se ne dobiju tražene informacije i koristiti sve mehanizme koji stoje na raspolaganju u skladu sa zakonskim okvirom;
2. Pokrenuti prekršajni postupak ukoliko postoji ranije negativno iskustvo u postupku traženja informacija od određene institucije;
3. Pokrenuti prekršajni postupak ukoliko uočite da se institucija oglašuje na obavezujuće rešenje službe Poverenika;
4. Nakon pokretanja prekršajnog postupka potrebno je tražiti informacije o samom toku predmeta, pokazati interesovanje za dostupne spise i informacije – biti aktivna stranka u postupku;
5. Pokretati inicijative i kontinuirano podsećati institucije na uspostavljanje odgovornosti u upravljanju razmatranjem postupaka odgovornih lica;
6. Podsećati predstavnike institucija koji imaju nadzornu i kontrolnu ulogu da propuštanje i izostanak nadzora i razmatranja znači i njihovu dalju odgovornost, te da je i to moguće razmatrati.

INSTITUCIJE – u cilju unapređenja pravnog okvira:

1. Produžiti rokove koji predviđaju zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka kao i zastarelost za izvršenje kazne;
2. Ustanoviti efikasan mehanizam izvršenja rešenja Poverenika i to u skladu sa već predviđenim rešenjima i odredbama iz Zakona o opštem upravnom postupku;
3. Izvršiti usklađivanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa Zakonom o prekršajima u smislu povećanja minimalnih i maksimalnih iznosa kazni za prekršaje;
4. Preispitati opravdanost izuzeća 6 najviših državnih organa iz člana 22. Zakona iz procesa zaštite prava pred službom Poverenika sa krajnjim ciljem pronalaženja efikasnog mehanizma zaštite prava i protiv tih organa;
5. Unaprediti proaktivnu komponentu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama izmenom postojećeg člana 39. Zakona koji propisuje objavljivanje informatora o radu;
6. Neophodno je ustanoviti stalni i efikasan mehanizam koji će kontinuirano unaprediti ostvarivanje prava (radno telo Vlade, nadležni skupštinski odbori i druga stalna tela);
7. Sprovoditi interna razmatranja u okviru institucija.

INSTITUCIJE – u cilju bolje primene postojećeg pravnog okvira:

1. Izvršiti ujednačavanje prakse prekršajnih sudova prilikom postupanja u postupcima zbog kršenja Zakona u pogledu odmeravanja visine propisane kazne (od 5.000 do 50.000 dinara);
2. Izricati novčane kazne koje su bliže zakonskom maksimumu za onaj krug prekršilaca za koje je već ustanovljeno da su bili osuđivani upravo zbog slučajeve kršenja ovog Zakona;
3. Potrebno je ustanoviti adekvatan mehanizam provere prethodne osuđivanosti okrivljenog lica koji ne podrazumeva samo njegovo neposredno izjašnjavanje;
4. Neophodno je uskladiti praksu sudova i drugih organa u postupku administrativnog izvršenja rešenja Poverenika tako da ona omogući efikasno izvršenje kazni ove vrste;
5. Izbegavati izricanje opomene kao sankcije u prekršajnim postupcima zbog prisutnog osećaja lične neodgovornosti prekršioca Zakona;
6. Dozvoliti da, u naročito opravdanim slučajevima, Upravni sud odluči u sporu pune jurisdikcije u slučaju kada je za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama predviđeno pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom (čl. 22. Zakona);
7. Podići stepen integriteta u svom radu uspostavljanjem mehanizama integriteta (kroz jačanje odgovornosti, pojednostavljenje procedura, transparentnost u radu i donošenju odluka, kontrolisanje diskrecionih ovlašćenja, jačanje etike, eliminisanje neefikasne prakse i uvođenje efikasnog sistema nadzora i kontrole) i donošenjem ili unapređenjem sprovođenja Planova integriteta;
8. Unaprediti interne propise kojima se uređuju pravila i procedure u vezi sa internim razmatranjima (izmeniti i dopuniti pravilnike ili poslovnike o radu osnaživanjem interne kontrole i revizije, predvideti u planovima rada za narednu godinu posebno razmatranje postupaka odgovornih lica, razmatrati presude i kazne na internim sednicama, utvrđivanje odgovornosti za kršenje u svakom pojedinačnom slučaju kao i odgovornost za nastale troškove i štetu po budžet, uneti nalaze razmatranja, internih kontrola i revizija u izveštaj o radu ili poslovanju);
9. Podizati svest o obaveznosti postupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dugoročnim negativnim efektima nepostupanja, negativnim posledicama prekršajnih osuda i izrečenih kazni.

