

Pravni mehanizmi za zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja - na primeru postupanja Državnog pravobranilaštva





Ova studija predstavlja 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 (Partneri Srbija) da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj studije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.



Pravni mehanizmi za zaštitu prava na pristup informacijama od javnog značaja - na primeru postupanja Državnog pravobranilaštva

Autorka:

Kristina Kalajdžić

Saradnik na istraživanju:

Uroš Mišljenović

Recenzent:

Milan Stefanović

Lektura i korektura:

Tamara Ljubović

Dizajn i prelom:

Kliker Dizajn

Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:

Ana Toskić Cvetinović

Beograd, april 2021. godine

Sadržaj

Uvod.....	5
Okolnosti slučaja	7
Preduzete pravne radnje	8
Žalba Povereniku.....	8
Šta treba da sadrži žalba koja se izjavljuje Povereniku?.....	9
Šta možete uraditi ukoliko se organ vlasti ogлуši (u celosti ili delimično) na rešenje koje je doneo Poverenik?	11
Upravno izvršenje Poverenikovih rešenja.....	11
Šta još stoji na raspolaganju tražiocima informacija u zaštiti svojih prava, i ko vrši nadzor nad primenom Zakona?.....	12
Inspekijski nadzor	12
Šta treba da sadrži zahtev/inicijativa za nadzor koja se upućuje Upravnom inspektoratu?.....	13
Postupanje Upravnog inspektorata po inicijativi Partnera Srbija.....	13
Kome se možete žaliti na (ne)postupanje Upravnog inspektorata?	14
Pritužba na rad službenog lica Upravnog inspektorata	15
Šta pritužba na rad službenog lica Upravnog inspektorata treba da sadrži?	15
Pritužba Zaštitniku građana	16
Šta pritužba Zaštitniku građana treba da sadrži?	16
Pokretanje prekršajnog postupka	17
Šta sve zahtev za pokretanje prekršajnog postupka mora da sadrži?	18
Zaključak.....	22

Uvod

Pravo na pristup informacijama od javnog značaja predstavlja jedno od osnovnih oružja organizacija civilnog društva, istraživača i nezavisnih medija u istraživanju korupcije i kontroli rada nosilaca javne vlasti uopšte. Godinu za nama obeležila je pandemija virusa COVID- 19 i pokazala da nam je danas možda više nego ikad važno pravovremeno i tačno informisanje građana. Ipak, prethodnu godinu obeležilo je netransparentno postupanje institucija, pa smo ostali uskraćeni za informacije o nabavci respiratora, vakcina i druge medicinske opreme, kapacitetima i resursima zdravstvenih ustanova tokom trajanja pandemije, broju testiranih, obolelih, izlečenih, odnosno preminulih građana, itd.^[1] Za razliku od slučajeva skrivanja informacija koje bi mogle da ukažu na korupciju ili neke druge nezakonitosti u radu organa javne vlasti, ove vrste informacije direktno utiču na ljudske živote.

Godišnji izveštaji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) potvrđuju da se organi javne vlasti sve više zatvaraju, jer se iz godine u godinu beleži i po nekoliko stotina primera u kojima institucije ne dostavljaju informacije od javnog značaja čak i kada ih na to obaveže Poverenik.^[2] Motivi iza takvog odnosa institucija prema pravu javnosti da zna mogu biti različiti, ali je jedna stvar evidentna - takva praksa predstavlja kršenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Praktična posledica takvog ponašanja je da ostajemo uskraćeni za informacije koje se odnose na javne nabavke institucija, različite vrste subvencija ili oprosta dugova javnim preduzećima, načinu na koji se upravlja javnim prostorima, vrši kontrola rada zagađivača, sprovode krivične istrage, zaključuju ugovori o oglašavanju, sprovodi zapošljavanje, ili potpisuju međudržavni sporazumi sa drugim državama i organizacijama poput onih koje je Republika Srbija potpisala sa Kinom, i tako dalje.

Šta je svetlo na kraju tunela? Kao i sa svim drugim vrednostima do kojih nam je stalo, potrebno je da pravo na pristup informacijama od javnog značaja iznova branimo i osvajamo. U situacijama kada organi javne vlasti odbiju da nam dostave informacije koje tražimo, što se najčešće dešava prostim ignorisanjem zahteva (tzv. ćutanje uprave) ili pisanim odbijanjem bez dokazivanja da bi dostavljanje informacija zaista ugrozilo neki interes Republike Srbije koji preteže nad pravom na pristup informacijama, potrebno je da usmerimo sva raspoloživa pravna sredstva ka toj instituciji, ali i ka institucijama koje se nalaze u lancu zaštite prava na pristup informacijama.

U studiji koja se nalazi pred vama, biće predstavljeni pravni mehanizmi koji stoje na raspolaganju tražiocima informacija u situacijama kada institucije odbijaju da dostave informacije od javnog značaja koje se odnose na njihov rad.

Radi slikovitijeg prikaza pravnih mogućnosti, biće predstavljeno postupanje Državnog pravobranilaštva po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji su uputili Partneri Srbija, kao i dalje pravne radnje koje su Partneri Srbija preduzimali sa ciljem zaštite prava i sankcionisanja odgovornih za kršenje Zakona. Ovaj slučaj je izabran zbog specifičnosti same institucije Državnog pravobranilaštva i obilja podataka koje ovaj organ poseduje, a koji su u vezi sa radom ne samo Pravobranilaštva, već i više drugih organa i javnih preduzeća. Takođe, na osnovu primera će čitaocima biti lakše da prepoznaju šta se sve smatra informacijama od javnog značaja, i kako izgleda korišćenje pravnih mehanizama za zaštitu prava na pristup informacijama u praksi.

[1] Šta sve nismo saznali u 2020? Partneri Srbija: <https://www.partners-serbia.org/post?id=171>

[2] Godišnje izveštaje Poverenika moguće je preuzeti na sledećem linku: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>

Predstavljanje raspoloživih pravnih mehanizama će, nadamo se, motivisati čitaoce da u većoj meri traže informacije od javnog značaja i da primenjuju navedene „složenije“ pravne mehanizme, sve u cilju unapređenja transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija i njihovih rukovodilaca. U tom smislu, studija slučaja namenjena je pre svega aktivistima i borcima za ljudska prava. Ali ona može biti korisna i čitaocima koji se do sada nisu upuštali u potragu za informacijama o radu institucija, ali prepoznaju da postoje određeni problemi u njihovoj zajednici koje treba otkloniti.

Na osnovu prikazanog, čitaoci će ne samo saznati koje mehanizme mogu koristiti, već i koliko su oni efikasni u praksi. Na žalost, neki od predstavljenih iskustava Partnera Srbija pokazala su da postoje mnogo složeniji problemi u oblasti pristupa informacijama od javnog značaja, odnosno da institucionalna zaštita ovog prava i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. U tom smislu, ova studija slučaja osvetljava i nedostatke u radu institucija koje su dužne da adekvatno kontrolišu rad onih institucija koje odbijaju da rade na transparentan način. Tako je sekundarna svrha ove studije slučaja da motiviše čitaoce da „kontrolišu kontrolore“.

Okolnosti slučaja

U okviru istraživanja o alternativnim načinima za prikupljanje informacija o radu javnih preduzeća i društava kapitala, Partneri Srbija mapirali su organe javne vlasti za koje je na osnovu analize njihovih zakonskih ovlašćenja i nadležnosti ustanovljeno da bi mogli imati informacije koje se odnose na rad javnih preduzeća. Razlog za potragu za alternativnim izvorima informacija leži u tome što javna preduzeća nemaju razvijenu praksu proaktivnog obaveštavanja javnosti o svom radu, a na upite za informacije o radu često ili ne odgovaraju, ili ne dostavljaju tražene informacije. Mapiranjem institucija uočili smo da Državno pravobranilaštvo u sklopu svojih nadležnosti, između ostalog, daje pravna mišljenja na nacрте pravnih poslova koje zaključuju državni organi, u delu koji se odnosi na imovinska prava i interese Republike Srbije, kao i da ima ovlašćenje za zastupanje državnih organa i posebnih organizacija koje nemaju svojstvo pravnog lica, državnih organa i posebnih organizacija koji imaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije, pred međunarodnim i domaćim sudovima i arbitražama. Vođeni time, ali i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji propisuje da je organ javne vlasti (što Državno pravobranilaštvo po definiciji jeste) dužan da dostavi tražene informacije i onda kada nije tvorac traženih informacija, ali ih poseduje, odlučili smo se da uputimo zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja Državnom pravobranilaštvu. Zahtev^[3] je poslat u januaru 2020. godine, a u njemu su tražene kopije predloga ugovora i drugih akta u vezi sa radom društava kapitala i javnih preduzeća: JP Elektroprivreda Srbije, Telekom Srbija a.d, Er Srbija a.d., JP Putevi Srbije, Park prirode Mokra gora, HK Krušik Valjevo a.d, Zavod za ispitivanje oružja i municije d.o.o. iz Kragujevca, JP Železnice Srbije, JP Srbijagas, Telus a.d. i CIP Beograd. Takođe, Partneri Srbija zatražili su i mišljenja Državnog pravobranilaštva o dostavljenim predlozima ugovora i drugim aktima, koja se odnose na navedena javna preduzeća i društva kapitala. Podnoseći zahtev, pretpostavili smo da se može raditi o velikoj količini podataka i dokumenata, te smo stoga ograničili zahtev na period od 2016. do 2019. godine. Celu istraživanje imalo je za cilj da se utvrdi stepen spremnosti i otvorenosti javnih institucija da dozvole pristup podacima koje poseduju, odnosno dostave tražene informacije, kao i da se utvrdi koje su to vrste podataka o radu društava kapitala koji se nalaze u posedu mapiranih, alternativnih izvora informacija^[4].

Državno pravobranilaštvo je povodom zahteva Partnera Srbija donelo rešenje o odbijanju zahteva^[5], u kojem se pozvalo na član 22. Zakona o pravobranilaštvu, te navelo da Državno pravobranilaštvo kao zakonski zastupnik ne može informacije o zastupanim subjektima davati trećim licima bez njihove saglasnosti, kao i da je zaštita interesa Republike Srbije u ovom slučaju, pretežnija u odnosu na interes javnosti da zna i ima uvid u traženu dokumentaciju.

- [3] Zahtev upućen Državnom pravobranilaštvu je dostupan na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Zahtev_za_slobodan_pristup_informacijama_od_javnog_znacaja_upucen_Drzavnom_pravobranilastvu_od_strane_Partnera_Srbija.pdf
- [4] Analiza: „Alternativni izvori zvaničnih informacija o radu društava kapitala i javnih preduzeća“, Partneri Srbija, beograd 2020, https://www.partners-serbia.org/public/documents/Alternativni_izvori_zvanicnih_informacija_o_radu_drustava_kapitala_i_javnih_preduzeca.pdf
- [5] Rešenje o odbijanju zahteva je dostupno na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Drzavno_pravobranilastvo_resenje_o_odbijanju.pdf

Preduzete pravne radnje

Žalba Povereniku

U situacija kada organ javne vlasti^[6] odbije da dostavi tražene informacije, prvi sledeći pravni korak je obraćanje Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik). Obraćanje u formalnom smislu znači izjavljivanje žalbe na postupanje konkretnog organa javne vlasti. U odnosu na različite vrste (ne)postupanja organa, žalba se može izjaviti ukoliko organ javne vlasti odbije ili odbaci zahtev tražioca, uz donošenje rešenje ili drugog akta o odbijanju ili odbacivanju zahteva (što se dogodilo u slučaju koji opisujemo).

Međutim, mogu postojati i drugi razlozi za izjavljivanje žalbe, kako je to predviđeno Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a to su situacije kada organ:

- » Uopšte ne odgovori na zahtev tražioca u propisanom roku, koji je 15 dana od dana primanja zahteva (tzv. ćutanje uprave);
- » Uslovi izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova izrade te kopije;
- » Ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju (u situacijama kada se zahtevom dakle ne traži dostavljanje informacija, već izvršenje uvida u tražene informacije);
- » Ne stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju, odnosno ne izda kopiju tog dokumenta na jeziku na kojem je podnet zahtev;
- » Na drugi način otežava ili onemogućava tražiocu ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, suprotno odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U odnosu na konkretnu situaciju, Poverenik je izradio i dva formulara za izjavljivanje žalbe koja su dostupna na sajtu Poverenika - formular za žalbu protiv odluke organa i formular za žalbu kada se nije odlučivalo po zahtevu (ćutanje uprave)^[7].

Ovi formulari mogu biti veoma korisni tražiocima prilikom sastavljanja žalbe Povereniku, a posebno je važno naglasiti da teret dokazivanja u postupku pred Poverenikom nije na vama kao tražiocu informacije, već na organu javne vlasti koji nije dostavio tražene informacije ili nije odgovorio na zahtev. Naime, zakonska pretpostavka je da postoji opravdani interes javnosti da zna o informacijama kojima raspolaže organ vlasti, osim ako organ vlasti dokaže suprotno. Tražilac informacije ne dokazuje svoje pravo, nego obrnuto - organ vlasti dokazuje da je postupao u skladu sa svojim obavezama predviđenim ovim Zakonom. U žalbenom postupku pred Poverenikom, organ javne vlasti je dužan da dokaže zakonitost svog postupanja, odnosno zašto tražene informacije nisu informacije od javnog značaja i/ili koji je to interes koji preteže nad pravom tražioca na informacije, te iz tog razloga informacije nisu dostavljene tražiocu.

[6] "Organ javne vlasti" je termin koji je preuzet iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a obuhvata sve državne organe, institucije, organizacije, pravna lica Republike Srbije koja se smatraju obveznicima Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ovde pripadaju i javna preduzeća i društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija. U studiji ćemo pored ovog termina koristiti i termine „državni organi“, „organi“ i „institucije“ iz potrebe da se najširoj javnosti prilagodi sadržaj publikacije.

[7] Internet stranica Poverenika na kojoj se mogu preuzeti formulari za žalbu: <https://www.poverenik.rs/sr>

Važno je još istaći da se Povereniku ne može izjaviti žalba protiv rešenja Narodne skupštine, Predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog tužioca, već se u situacijama kada jedan od navedenih šest organa vlasti uskrati informacije tražiocima može pokrenuti upravni spor, odnosno tužba protiv organa vlasti Upravnom sudu.

U slučaju Državnog pravobranilaštva koje nam služi kao ilustracija, žalbu^[8] smo izjavili Povereniku zbog toga što je Pravobranilaštvo donelo odluku (rešenje) u kojem je odbilo da dostavi tražene informacije. I u tim situacijama se može upotrebiti formular Poverenika za žalbu protiv odluke organa vlasti.

U žalbi su navedeni razlozi zbog kojih smatramo da je Državno pravobranilaštvo postupilo suprotno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uz navođenje konkretnih članova ovog Zakona i dodatna obrazloženja. Između ostalog, smatrali smo da je Pravobranilaštvo neopravdano uskratilo informacije, pogrešno primenjujući osnove za ograničenje prava javnosti da zna i da tražene informacije treba da budu dostupne javnosti, kako zbog kontrole rada javnih preduzeća, tako i kontrole rada samog Državnog pravobranilaštva. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je krovni zakon u oblasti pristupa informacijama, te se tumačenje da li neku informaciju treba dostaviti tražiocu ili ne treba izvodi na osnovu ovog Zakona. Odluka o tome da li je nešto informacijama od javnog značaja ili ne utvrđuje od slučaja do slučaja. U tom smislu ne postoji vrsta informacija koja je u potpunosti „nedodirljiva“ za tražioce ili državni organ koji je apriori izuzet od primene zakona. Pored navedenog, smatrali smo da je Državno pravobranilaštvo pogrešno zaključilo da je samo i isključivo zastupnik društava kapitala i javnih preduzeća, vodeći se time da je zastupnik imovinskih interesa Republike Srbije. Društva kapitala i javna preduzeća imaju svoje (zakonske) zastupnike, a Državno pravobranilaštvo zastupa imovinske interese Republike Srbije iz čega bi se moglo zaključiti da je Pravobranilaštvo zapravo zastupnik građana u čijem interesu rade organi Republike Srbije. Takođe, čak i da je izneta argumentacija utemeljena, ona ne bi mogla da opravda odluku Državnog pravobranilaštva da ne dostavi makar deo traženih informacija, one koje se odnose na njihov rad, za koje im ne treba posebna saglasnost subjekata koje zastupaju.

Šta treba da sadrži žalba koja se izjavljuje Povereniku?



U žalbi se mora navesti odluka koja se pobija (rešenje, zaključak, obaveštenje), naziv organa koji je odluku doneo, broj i datum odluke, ime i prezime podnosioca žalbe (podnosilac/žalilac), odnosno naziv pravnog lica (u situacijama kada je pravno lice žalilac), adresu na koju Poverenik žaliocu treba da dostavi rešenje po žalbi ili druge informacije, i potpis. Dovoljno je da žalilac navede u žalbi u kom pogledu je nezadovoljan odlukom, s tim da žalbu ne mora posebno obrazložiti. Žalilac, dakle, može, ali ne mora da navodi članove zakona i drugih propisa, da ih citira, da citira stavove upravne i sudske prakse i slično, pa i više od toga, jer i onda kada podnesak nije označen kao žalba (npr. označen je kao „molba“, „zahtev“, „izjašnjenje“ i sl), smatra se kao žalba ako iz sadržine proizlazi jasna namera stranke da pobija rešenje. Žalba ne može biti odbačena zbog toga što ne sadrži razloge zbog kojih se rešenje pobija.^[9]

[8] Žalba Partnera Srbija nalazi se na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Zalba_na_postupanje_Drzavno_pravobranilastva_izjavljena_Povereniku.pdf

[9] Razlozi zbog kojih rešenje može da se pobija utvrđeni su u članu 158. Zakona o opštem upravnom postupku.

Ovo stoga, što tražilac informacija, kao potencijalno neuka stranka, ne mora nužno dovoljno poznavati zakone da bi mogao pravno valjano obrazložiti povredu svog prava na pristup informacijama u žalbi. Poverenik nije ograničen prilikom odlučivanja samo onim informacijama koje su navedene u žalbi. To u praksi znači da će Poverenik, bez obzira na neveznost prilikom sastavljanja žalbe, žalbu uzeti u razmatranje, a potencijalno tražiti dopunu, odnosno dodatne informacije.

Uz žalbu treba priložiti kopiju zahteva koji je upućen organu javne vlasti, dokaz o njegovoj predaji -upućivanju organu kao i kopiju odluke organa koja se osporava žalbom, ukoliko se žalba podnosi protiv odluke organa, tj. u situacijama kada organ javne vlasti odbije (u pisanoj formi) da dostavi tražene informacije.

Na žalbu koja je izjavljena povodom postupanja Državnog pravobranilaštva, Poverenik je doneo rešenje^[10] kojim je usvojio žalbu Partnera Srbija, i naložio Državnom pravobranilaštvu da dostavi Partnerima Srbija sve tražene informacije. U obrazloženju Poverenikovog rešenja između ostalog stoji: „*Prvostepeni organ (Državno pravobranilaštvo) je naveo da je pravo zaštite interesa Republike Srbije pretežnije u odnosu na interes javnosti da zna, ali nije pružio valjan dokaz, odnosno nije dokazao da bi objavljivanjem istih mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informacijama (...). Ovo naročito imajući u vidu da se tražene informacije odnose na pomenute predloge ugovora i pravne akte, kao i data mišljenja, u vezi sa radom navedenih društava kapitala i javnih preduzeća, te kao informacije koje govore o radu organa javne vlasti, treba da budu dostupne javnosti*“.^[11]

“Nakon rešenja Poverenika, Pravobranilaštvo je dostavilo Partnerima Srbija deo traženih informacija - oko 50 mišljenja koja je izradilo na zahtev različitih državnih organa, a koja se odnose na poslovanje društava kapitala iz uzorka, dok je još jednom uskratilo pristup informacijama koja se odnose na kopije predloga ugovora i drugih pravnih akata koja su u vezi sa poslovanjem društava kapitala iz uzorka. U pogledu ostalih dokumenata Državno pravobranilaštvo je navelo da kada je reč o predlozima ugovora i drugim pravnim aktima koja im dostavljaju resorna ministarstva, odn. drugi državni organi koja zastupaju, ista ne mogu biti dostupna trećim licima, jer prema članu 22. Zakona o pravobranilaštvu za to mora postojati prethodna saglasnost zastupanog organa.”^[12] Ovakvim postupanjem **Državno pravobranilaštvo se ogлуšilo na rešenje Poverenika**, čime je direktno prekršen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, jer su rešenja koja donosi Poverenik u postupku po žalbi konačna, obavezujuća i izvršna^[13].

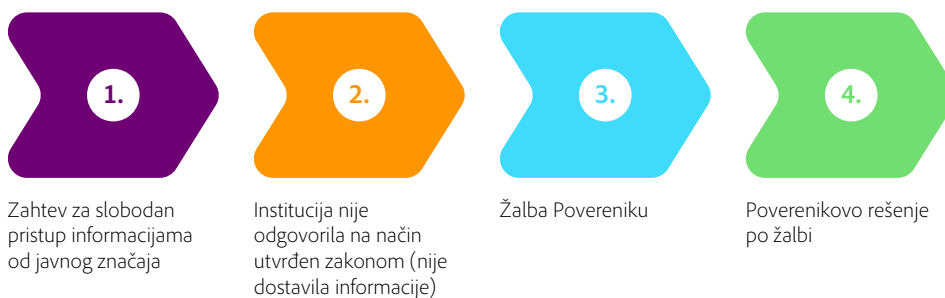
Na osnovu praćenja primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, može se konstatovati da značajan broj tražilaca informacija odustane na ovom koraku, kada organ vlasti nakon rešenja Poverenika ne dostavi tražene informacije. Ovom studijom želimo da ohrabrimo sve tražioce informacija da se ne zaustave ovde, već da koriste i druge mehanizme u cilju zaštite prava na informacije od javnog značaja.

[10] Rešenje Poverenika je dostupno na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Resenje_Poverenika_po_zalbi_Partnera_Srbija.pdf

[11] Analiza str 28. https://www.partners-serbia.org/public/documents/Alternativni_izvori_zvanicnih_informacija_o_radu_drustava_kapitala_i_javnih_preduzeca.pdf

[12] Ibid

[13] Član 28. stav 1. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.



Šta možete uraditi ukoliko se organ vlasti ogлуši (u celosti ili delimično) na rešenje koje je doneo Poverenik?

Upravno izvršenje Povernikovih rešenja

Prvi korak bi svakako bio obaveštavanje Poverenika, o postupanju organa vlasti. U slobodnoj pisanoj formi možete se obratiti Povereniku i informisati ga da konkretan organ javne vlasti nije postupio po rešenju. U ovom dopisu od Poverenika treba tražiti i da sprovede izvršenje rešenja prinudnom merom (novčanom kaznom), u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, tj. izvršenje posrednom prinudom (putem novčanih kazni) u skladu sa članom 198. Zakona o opštem upravnom postupku. Međutim, ovaj institut trenutno nije u funkciji, a „uzrok problema izvršenja jeste različita interpretacija odgovarajućih normi o izvršenju od strane nadležnih organa koji učestvuju u ovom procesu, te u njihovom odbijanju nadležnosti i saradnje u dostavljanju podataka neophodnih za sprovođenje izvršenja.“^[14] Problem je zapravo nastao u junu 2017. godine sa početkom primene novog Zakona o opštem upravnom postupku, kojim su propisane veoma visoke kazne („penali“) koje bi Poverenik u postupku upravnog izvršenja trebalo da rešenjem izriče organima vlasti kao izvršenicima, radi prinude da izvrše rešenje i dostave informaciju, a koje bi, za razliku od uređenja u prethodno važećem Zakonu o opštem upravnom postupku, sada mogao ponavljati sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja.

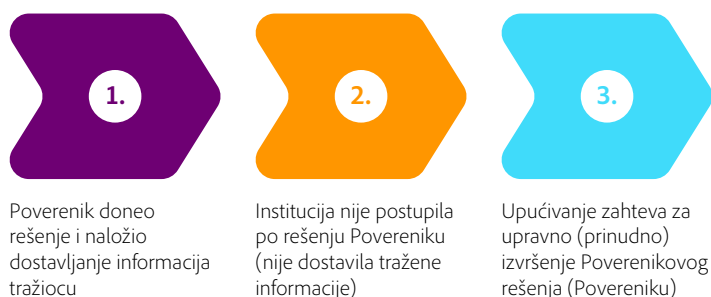
Međutim, kao što je opisano, ovaj mehanizam nije zaživeo u praksi. U čemu je onda značaj obraćanja Povereniku? Pre svega, zbog toga što na ovaj način Poverenik saznaje da je došlo do kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, o čemu Poverenik onda izveštava u svojim godišnjim izveštajima i stvara se jasnija slika o primeni (odnosno, neprimeni, tj. o obimu kršenja) prava od strane obveznika ovog Zakona. Drugi razlog leži u činjenici da je u toku proces izmena i dopuna ovog Zakona, te da se očekuje da će nakon usvanja izmena Poverenik konačno moći da koristi mehanizam prinudnog izvršenja putem novačanih kazni prekršiocima Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Dalje, kako Državno pravobranilaštvo, nije u celosti postupilo po rešenju Poverenika, odnosno nije dostavilo sve informacije koje su tražene zahtevom za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Partneri Srbija su se obratili Povereniku i zatražili da Poverenik u skladu sa svojim zakonskim mogućnostima sprovede postupak upravnog izvršenja donetog rešenja i na taj način omogući Partnerima Srbija dobijanje traženih informacija. Ovo je učinjeno formalnim Zahtevom za sprovođenje upravnog izvršenja rešenja Poverenika^[15].

[14] Godišnji izveštaj Poverenika za 2019. godinu: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>

[15] Predlog za sprovođenje upravnog izvršenja Povernikovog rešenja je dostupan na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Predlog_za_sprovođenje_upravnog_izvršenja_Povernikovog_rešenja.pdf

Dodajemo da Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u članu 28. stav 4. propisuje da ako Poverenik ne može sprovesti svoje rešenje posrednom prinudom – putem novčanih kazni, Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja - primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno obezbeđivanjem izvršenja rešenja Poverenika neposrednom prinudom. Međutim, s obzirom da je u ovom članu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kao uslov za neposrednu prinudu postavljena nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika posrednom prinudom (putem novčanih kazni), a da - usled službenih tumačenja nadležnih organa – postoji pravna nemogućnost izvršenja rešenja Poverenika, pa samim tim nema pravnih uslova ni za donošenje rešenja o izvršenju posrednom prinudom (putem novčanih kazni), to sledstveno nema pravnih uslova ni za izvršenje rešenja Poverenika neposrednom prinudom. Osim toga, ovim zakonom nije određen, odnosno preciziran način kojim bi Vlada obezbedila izvršenje rešenja Poverenika neposrednom prinudom u odnosu na organ koji nije izvršio to rešenje, niti je to propisano Zakonom o Vladi, a praksa ni ne poznaje ovakve slučajeve prinudnog izvršenja rešenja Poverenika.



Šta još stoji na raspolaganju tražiocima informacija u zaštiti svojih prava, i ko vrši nadzor nad primenom Zakona?

Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja vrši Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave preko upravne inspekcije, koja je organizovana u Upravni inspektorat, kao organ u sastavu ovog ministarstva. Poverenik se po službenoj dužnosti obraća Upravnom inspektoratu u situacijama kada organi javne vlasti prekrše Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa zahtevom da Upravni inspektorat izvrši nadzor nad organom javne vlasti (kršiocem Zakona) i naloži mere za otklanjanje nezakonitosti u radu, kao i da u slučaju da to organ javne ne učini, inicira prekršajni postupak protiv tog organa vlasti. Pored navedenog, i fizičko ili pravno lice koje je tražilac informacija, kao oštećena strana, može zahtevati od Upravnog inspektorata da izvrši nadzor nad postupanjem organa vlasti, koji i nakon rešenja donetog od strane Poverenika odbija da dostavi tražene informacije.

Kao što je navedeno iznad, zbog postupanja Državnog pravobranilaštva, Partneri Srbija su se obratili Upravnom inspektoratu u septembru 2020. godine, sa inicijativom (predstavkom) za sprovođenje inspeksijskog nadzora nad Državnim pravobranilaštvom^[16]. U inicijativi je obrazložen sled događaja i razlozi za obraćanje Upravnom inspektoratu. U dopisu je između ostalog, navedeno da je razlog obraćanja činjenica da organ javne vlasti nije postupio u celosti po rešenju Poverenika.

Šta treba da sadrži zahtev/inicijativa za nadzor koja se upućuje Upravnom inspektoratu?



Predstavke (inicijative), koje se podnose inspekcijama radi pokretanja postupka inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti, nemaju neki propisanu formu i sadržinu, mogu nositi različite nazive (različite naslove - npr. prijava, predstavka, peticija, inicijativa, molba, predlog itd.), te mogu biti i anonimne, s tim što je neophodno da se zna šta se prijavljuje (koja nezakonitost, odnosno nepravilnost), tj. da inicijativa (predstavka) za pokretanje postupka inspeksijskog nadzora sadrži makar minimum podataka na osnovu kojih inspekcija može da donese odluku kako da postupi po podnetoj predstavci. U suprotnom, u skladu sa članom 18. stav 4. Zakona o inspeksijskom nadzoru, ako podnosilac predstavke, nakon obaveštenja inspekcije o neurednosti predstavke jer ima nedostatke koji inspekciju sprečavaju da postupa po njoj ili je nerazumljiva ili nepotpuna, ne uredi predstavku u roku od osam dana od obaveštavanja - smatra se da je podnosilac odustao od predstavke.

Kada je reč o predstavkama (inicijativama) koje se tiču predmeta slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, po prirodi ovih pravnih stvari, predstavka kojom se inicira pokretanje postupka upravnog inspeksijskog nadzora po službenoj dužnosti, radi izvršenja rešenja Poverenika, sadrži, pre svega, podatke o rešenju Poverenika, odnosno obavezi iz ovog rešenja, koje nije izvršeno ili nije izvršeno u celosti. Njih, po pravilu, podnose tražioci informacija, koji navode svoje podatke, a koji su sadržani i u rešenju Poverenika. Moguće je da i treće lice podnese ovakvu inicijativu Upravnom inspektoratu, ali u praksi, po pravilu, to čine sami tražioci informacija, kojima je uskraćeno pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Uz predstavku je potrebno priložiti kopiju: zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odgovora na zahtev organa javne vlasti (ukoliko postoji), žalbe koja je izjavljena Povereniku, i rešenja Poverenika u kojem je naloženu organu javne vlasti da postupi po vašem zahtevu.

Postupanje Upravnog inspektorata po inicijativi Partnera Srbija

U svom prvom odgovoru od oktobra 2020. godine, Upravni inspektorat je obavestio Partnere Srbija da je, povodom podnete inicijative, Upravni inspektorat preduzeo radnje prema Državnom pravobranilaštvu, tako što je zatraženo izjašnjenje Državnog pravobranilaštva da li je ono u međuvremenu postupilo u celosti po Poverenikovom rešenju. U istom obaveštenju Upravni inspektorat je naveo i deo izjašnjenja

[16] Inicijativa za sprovođenje inspeksijskog nadzora dostupna je na linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Inicijativa_za_sprovođenje_inspeksijskog_nadzora_Partneri_Srbija.pdf

Državnog pravobranilaštva, koji se ne razlikuje od već prethodno zauzetog stava Pravobranilaštva, da ono ne može dostavljati informacijama trećim licima (tražiocu informacija) bez saglasnosti državnih organa koji su učesnici postupaka za koje se informacije traže. U ovom obaveštenju, Upravni inspektorat nije naveo koje radnje i mere dalje planira da preduzme protiv Državnog pravobranilaštva zbog kršenja Zakona, već je u poslednjoj rešenici dopisa zaključeno: „da je postupanje Upravnog inspektorata povodom obraćanja Partnera Srbija i dalje u toku, te da ćemo o daljem postupanju biti obavešteni“.

Kako nekoliko meseci nije bilo novih informacija od strane Upravnog inspektorata, Partneri Srbija su se obratili Upravnom inspektoratu novim dopisom, početkom januara 2021. godine. U dopisu je od Upravnog inspektorata zatraženo da nas (Partneri Srbija) informišu o toku predmeta, pokretanju postupka inspekcijuskog nadzora, kao i eventualnom pokretanju prekršajnog postupka protiv Državnog pravobranilaštva zbog nedostavljanja informacija.

Dva meseca od slanja dopisa, Upravni inspektorat dostavio je novo obaveštenje Partnerima Srbija, u kojem je ponovio navode Državnog pravobranilaštva za nedostavljanje informacija, kao i da je postupanje povodom našeg obraćanja i dalje u toku, te da ćemo od strane Upravnog inspektorata biti obavešteni o daljem postupanju. Iz ovih obaveštenja utvrđuje se da postupak upravnog inspekcijuskog nadzora, kao poseban upravni postupak uređen odredbama Zakona o upravnoj inspekciji, Zakona o inspekcijuskom nadzoru i Zakona o opštem upravnom postupku, nije pokrenut.

Iz navedenog postupanja može se zaključiti da Upravni inspektorat nije ažuran prilikom postupanja u oblasti pristupa informacijama, niti da primenjuje sva propisana ovlašćenja i dužnosti, koja se ostvaruju pokretanjem i vođenjem postupka inspekcijuskog nadzora, i to, pre svega, u skladu sa članom 36. stav 4. Zakona o upravnoj inspekciji, kojim je propisano da ako ne dobije traženi izveštaj ili ako na osnovu dobijenog izveštaja ne može utvrditi osnovanost navoda u predstavi, upravni inspektor dužan je da po službenoj dužnosti sprovede neposredan inspekcijuski nadzor. Da ovo nije izuzetak u praksi Upravnog inspektorata pokazuje i istraživanje koje su Partneri Srbija sprovedeli u 2019. godini, a koje je pokazalo da je Upravni inspektorat u 71% slučajeva obuhvaćenih uzorkom propustio da delotvorno primeni svoja inspekcijuska ovlašćenja i dužnosti, te da podnese zahteve za pokretanje prekršajnog postupka^[17]. Istraživački uzorak se sastojao od 21 predmet formiranih na skupu od 203 predmeta iz 2017. godine u kojima javne institucije nisu objavile tražene informacije od javnog značaja, čak ni nakon obavezujućeg rešenja Poverenika. Ovakva praksa ohrabruje institucije da ne postupaju po rešenjima Poverenika. Međutim, važno je iskoristiti i ovaj zakonski mehanizam, zato što se na taj način stvara dodatni legalni pritisak na Inspektorat da preduzima aktivnosti u cilju zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Iako se može reći da je u pitanju borba sa vetrenjačama, nadzorna uloga koju ima Upravni inspektorat veoma je važan mehanizam u lancu obezbeđivanja izvršenja rešenja koja donosi Poverenik, i zato ne treba da ostanemo pasivni u odbrani prava na informacije.

Kome se možete žaliti na (ne)postupanje Upravnog inspektorata?

U situacijama kada smatrate da je Upravni inspektorat propustio da sprovede sve radnje i mere koje mu stoje na raspolaganju u vršenju svojih ovlašćenja dužnosti, moguće je izjaviti pritužbu Zaštitniku građana, povodom nepostupanja Upravnog inspektorata u oblasti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

[17] Analiza postupanja Upravnog inspektorata i prekršajnih sudova u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, Partneri Srbija, Beograd 2019: <https://www.partners-serbia.org//public/news/analiza-postupanja.pdf>

Obraćanje, odnosno podnošenje pritužbe Zaštitniku građana na rad nekog drugog državnog organa, podrazumeva da ste prethodno iscrpeli sve druge pravne mehanizme koji vam stoje na raspolaganju pred tim državnim organom. I premda u praksi stručna služba Zaštitnika građana nije toliko "stroga" u pogledu ovog pravila, vodeći se ovim zakonskim pravilom da je potrebno da pre pritužbe Zaštitniku građana budu iscrpljena sva pravna sredstva, predlažemo vam još jedan mehanizam koji možete iskoristiti pre pritužbe Zaštitniku građana.



Pritužba na rad službenog lica Upravnog inspektorata

Zakon o inspeksijskom nadzoru u članu 52, a u vezi sa članom 81. Zakona o državnoj upravi predviđa kao pravno sredstvo pritužbu protiv službenog lica inspekcije. Ova pritužba se dakle podnosi protiv konkretnog inspektora koji je postupao u određenom predmetu, odnosno koji je zadužen za određeni predmet, a podnosi se direktoru Upravnog inspektorata, koji o njoj treba da odluči i dostavi odgovor u roku od 15 dana.

Želeći da za potrebe ove studije slučaja, iscrpimo sve pravne mehanizme koji nam stoje na raspolaganju, protiv postupajuće inspektorke u predmetu nedostavljanja informacija od strane Državnog pravobranilaštva podneli smo i pritužbu direktoru Upravnog inspektorata, ukazujući na nezakonit, nepravilan i nesavesan rad kojim je podnosiocu pritužbe povređeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolaže Državno pravobranilaštvo, kao organ javne vlasti^[18].

Šta pritužba na rad službenog lica Upravnog inspektorata treba da sadrži?



- » Ime i prezime službenog lica inspekcije na koje se odnosi pritužba (prituženi) i službeno svojstvo tog lica u inspekciji,
- » Podaci o predmetu inspekcije i opis radnje ili propuštanja od strane prituženog službenog lica inspekcije za koje pritužilac smatra da je dovelo do povrede njegovih prava ili sloboda (ovde: prava na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolaže organ javne vlasti, a koje podnosiocu pritužbe pripada u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja).

[18] Pritužba na rad službenog lica Upravnog inspektorata je dostupna na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Prituzba_na_rad_sluzbenog_lica_Upravnog_inspektorata.pdf

Podnosilac u pritužbi treba i da zatraži od službenog lica, odnosno organa koji postupa po pritužbi da u odgovoru na pritužbu obavesti podnosioca pritužbe o donetim odlukama i preduzetim radnjama i merama povodom ove pritužbe, radi obustavljanja i ispravljanja nezakonite ili nepravilne radnje, odnosno nesavesnog rada.

Do zaključenja ove studije nije stigao odgovor direktora Upravnog inspektorata na našu pritužbu. Bez obzira na to što ne možemo sa sigurnošću znati kakav će biti dalji ishod postupanja Upravnog inspektorata, radi ilustracije i pomoći čitaocima, sastavili smo predstavku koju je moguće uputiti Zaštitniku građana, pritužbu na rad Upravnog inspektorata u konkretnom postupku, kao i zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, koji je sudski pravni mehanizam za zaštitu prava iz oblasti pristupa informacijama.

Pritužba Zaštitniku građana

Imajući u vidu da je Zaštitnik građana već donosio preporuke u situacijama kada Upravni inspektorat propusti da postupi po obraćanjima Poverenika, tj. povodom propuštanja Upravnog inspektorata da sprovede inspekcijski nadzor i druge neophodne mere saglasno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, smatramo da je svrsishodno da se u ovakvim situacijama tražioci informacija pritužbom obrate Zaštitniku građana i tako zaštite svoje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava, može da podnese pritužbu Zaštitniku građana (član 25. Zakona o Zaštitniku građana).

Obrazac pritužbe Zaštitniku građana može se pronaći na internet stranici Zaštitnika građana.^[19] Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokrenuti postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva, s tim da, izuzetno, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknativa šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave.

Šta pritužba Zaštitniku građana treba da sadrži?



- » naziv organa na čiji rad se pritužba odnosi;
- » opis povrede prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju razlog za podnošenje pritužbe;
- » podatke i dokaze o preduzetim i iskorišćenim pravnim sredstvima;
- » podatke o podnosiocu pritužbe - ime i prezime, adresu i telefon podnosioca pritužbe.

Kao vid podrške tražiocima informacija, ali i podsticaj da se aktivno uključe u zaštitu prava na pristup informacijama i istovremeno kontrolišu rad onih institucija koje se nalaze u lancu zaštite i obezbeđivanja uživanja prava na pristup informacijama, Partneri Srbije su 2019. godine izradili kratak vodič za izradu

[19] <https://ombudsman.rs/index.php/pritužba>

pritužbe Zaštitniku građana baš za ove situacije, tj. kada Upravni inspektorat propusti da izvrši sve radnje koje mu stoje na raspolaganju. U vodiču su dati odgovori na niz pitanja značajnih za izradu pritužbe, zajedno sa formularom pritužbe koji se može koristiti kao polazna osnova za pritužbu na rad Upravnog inspektorata u ovoj oblasti^[20].

Takođe, Partneri Srbija su izradili pritužbu Zaštitniku građana, u vezi sa postupanjem Upravnog inspektorata izrađena kao ilustraciju za čitaoce studije, koja je dostupna na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Prituzba_Zastitniku_gradjana_Partneri_Srbija_april_2021.pdf

Pokretanje prekršajnog postupka



U Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, za kršenje zakona predviđa se prekršajna odgovornost. U članu 46. Zakona navedene su sve situacije koje su kažnjive, odnosno koje se smatraju prekršajem. Između ostalog, organ javne vlasti (preko svog odgovornog lica) može prekršajno odgovarati ukoliko:

- » ne postupa po zahtevu za pristup informacijama tražioca, odnosno dostavi nepotpune ili netačne informacije;
- » pristup informacijama uslovljava uplatom troškova u iznosu većem od propisanog;
- » **ne postupa po rešenju Poverenika**, itd.

[20] Vodič Partnera Srbija: „Kako izjaviti pritužbu Zaštitniku građana zbog nepostupanja Upravnog inspektorata u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja?” je dostupan na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Kako_izjaviti_prituzbu_Zastitniku_gradjana_zbog_nepostupanja_Upravnog_inspektorata_u_oblasti_slobodnog_pristupa_informacijama_od_javnog_znacaja_Partneri_Srbija.pdf

Prekršajni postupak u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja može inicirati Upravni inspektorat, kao ovlašćeni podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, zato što u nadležnost Inspektorata spada inspeksijski nadzor nad izvršenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja^[21]. Upravni inspektorat treba da pokrene prekršajni postupak nakon što izvrši nadzor nad konkretnim organom i ustanovi da taj organ nije postupio po rešenju Poverenika, odnosno nije dostavio informacije tražiocu. Pored Upravnog inspektorata, prekršajni postupak u ovoj oblasti može da inicira (zahteva) fizičko ili pravno lice, koje je u zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja bilo označeno kao tražilac informacija, a kome su informacije uskraćene i koje ima svojstvo oštećenog.

U ulozi okrivljenog u prekršajnom postupku može se naći i fizičko i pravno lice. Međutim, treba imati u vidu da je članom 17. Zakona o prekršajima propisano da Republika Srbija, teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave i njihovi organi ne mogu biti odgovorni za prekršaj, već to mogu biti samo odgovorna lica u državnom organu, organu teritorijalne autonomije ili organu jedinice lokalne samouprave. Tako, u slučaju da organ javne vlasti odbije da dostavi informacije tražiocu, u postupku pred prekršajnim sudom odgovara samo odgovorno lice tog organa, što je i utvrđeno u kaznenim (prekršajnim) odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Odgovornim licem pravnog lica i organa, prema članu 30. stav 1. Zakona o prekršajima, smatra se lice kome su u pravnom licu povereni određeni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada, kao i lice koje u državnom organu, organu teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave vrši određene dužnosti.

U primeru zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koji smo izradili radi ilustracije, prekršajni postupak se dakle pokreće zbog toga što organ javne vlasti - Državno pravobranilaštvo, nije dostavilo tražene informacije ni nakon donošenja rešenja od strane Poverenika koje je konačno, obavezujuće i izvršno. Zahtev je dostupan na sledećem linku: https://www.partners-serbia.org/public/documents/Zahtev_za_pokretanje_prekršajnog_postupka_Partneri_Srbija.pdf

Šta sve zahtev za pokretanje prekršajnog postupka mora da sadrži?



- » Naziv i sedište onoga ko podnosi zahtev, odnosno lično ime i adresu lica koje podnosi zahtev;
- » Naziv suda kome se podnosi zahtev;
- » Osnovne podatke o odgovornom licu u organu javne vlasti protiv koga se zahtev podnosi (ime i prezime, funkciju koju obavlja; navesti da se dostava vrši na adresu poslodavca);
- » Činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obeležje prekršaja, vreme i mesto izvršenja prekršaja i druge okolnosti potrebne da se prekršaj što tačnije odredi (opis svih radnji koje ste preduzeli; radnje okrivljenog za koje tvrdite da predstavljaju kršenje zakona u smislu da okrivljeni nije postupio u skladu sa zakonom - organ nije dostavio tražene informacije; nije postupio po rešenju Poverenika za dostavljanje informacija, itd);
- » Propis o prekršaju koji treba primeniti (pozvati se na odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u kojima je određeno šta predstavlja prekršaj, kao i Zakona o prekršajima);

[21] Na osnovu član 179. Zakona o prekršajima u vezi s članom 45. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

- » Predlog o dokazima koje treba izvesti, uz označenje ličnih imena i adresa svedoka, spise koje treba pročitati i predmete koji služe kao dokaz (sva dokumenta koja posedujete, a vezana su za konkretan predmet – od zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, odgovora organa kojima ste obraćali, rešenja Poverenika, do predloga Upravnom sudu da se združi određeni predmet iz postupka pred Poverenikom, Upravnim inspektoratom, kao i organom od kojeg ste tražili informacije);
- » Podatke o tome da li je pokrenut krivični postupak ili postupak za privredni prestup za delo koje obuhvata obeležja prekršaja koji je predmet zahteva (potrebno je da naglasite da li ste povodom istog događaja pokrenuli krivični postupak ili postupak za privredni prestup);
- » Vaš potpis.^[22]

Uz zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosite sve pisane dokaze koje posedujete (npr. zahtev za pristup informacijama od javnog značaja sa dokazom da ste ga podneli; rešenje Poverenika; predstavku koju ste podneli Upravnom inspektoratu; i slično).

Rok za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka iznosi godinu dana od izvršenog prekršaja. Ako protekne jedna godina od dana kada je prekršaj učinjen, prekršajni postupak ne može se pokrenuti niti voditi, tj. nastupa zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka. Dakle, ukoliko se postupak pokreće zato što organ nije dostavio informacije nakon rešenja Poverenika, rok od godinu dana se računa od trenutka kada je isteklo vreme koje je Poverenik odredio u svom rešenju organu da po rešenju postupi.

U primeru sa Državnim pravobranilaštvom taj rok počinje da teče osmog dana od dana kada je Državno pravobranilaštvo primilo rešenje Poverenika, zato što je Poverenik u svom rešenju ostavio rok od sedam dana Državnom pravobranilaštvu da po rešenju postupi.

Da biste utvrdili kada je organ javne vlasti primio rešenje Poverenika, Povereniku možete poslati imejl na adresu office@poverenik.rs sa zahtevom da vam dostavi dokaz o uručenju rešenja konkretnom organu.

Ako se prekršajni postupak pokreće bez prethodnog obraćanja Povereniku, odnosno nakon što je tražilac uputio zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja organu, postoje situacije da organ:

- a) Nije uopšte odgovorio na zahtev,
- b) U odgovoru na zahtev je odbio da dostavi tražiocu tražene informacije.

U situaciji a) rok od godinu dana za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka počinje da teče 16. toga dana od dana kada je organ primio vaš zahtev za slobodan pristup informacijama na koji nije odgovorio, jer je organ vlasti dužan da bez odlaganja, a 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.

[22] Vodič Partnera Srbija: „Kako pokrenuti prekršajni postupak zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja?“ https://www.partners-serbia.org/public/documents/Vodic_za_pokretanje_prekršajnog_postupka_Partneri_Srbija.pdf

Kako da znate kada je organ primio vaš zahtev?

Ukoliko se zahtev šalje poštom, uz zahtev obavezno pošaljite i formular koji predstavlja izveštaj o uručenju vašeg zahteva (tzv. povratnica). Povratnicu možete nabaviti i popuniti na šalteru svake pošte u Republici Srbiji, a poštar će vam je zatim dostaviti na adresu koju ste naznačili u povratnici kao vašu. Ukoliko pak zahtev šaljete imejlom instituciji, kao dan primanja zahteva se računa dan kada ste imejl sa zahtevom uputili organu.

U situaciji b) rok od godinu dana za pokretanje prekršajnog postupka se računa od dana kada ste primili odgovor organa u kojem odbija da vam u celosti ili delimično dostavi tražene informacije.

Ono što je važno napomenuti jeste da, prema postojećem zakonu čije su izmene u toku, prekršajni postupak možete inicirati i bez da ste prvo izjavili žalbu Povereniku. Takođe, u teoriji, u isto vreme možete inicirati prekršajni postupak podnošenjem zahteva za pokretanje prekršajnog postupka i izjaviti žalbu Povereniku. Opšti stav je da je za tražioca informacija bolje, odnosno povoljnije da prvo pokuša da ostvari svoja prava podnošenjem žalbe Povereniku, jer je ovaj postupak brži, potpuno besplatan i zahteva manje angažovanja samog tražioca informacija, a da se prekršajni postupak pokrene tek u situaciji kada konkretni organ javne vlasti ne dostavi tražene informacije ni nakon donošenja rešenja Poverenika u kojem se nalaže dostavljanje informacija.^[23]

Ako prekršajni sud utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje prekršajnog postupka (npr. nastupila je zastarelost za pokretanje prekršajnog postupka), rešenjem odbacuje zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. U suprotnom, tj. kada utvrdi da postoje uslovi za vođenje postupka, prekršajni sud doneće rešenje o pokretanju prekršajnog postupka. Rešenje o pokretanju prekršajnog postupka ne dostavlja se podnosiocu zahteva ni okrivljenom.

Faze prekršajnog postupka:



Za više informacija o pokretanju i toku prekršajnog postupka u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, možete pogledati vodič Partnera Srbija: „Kako pokrenuti prekršajni postupak zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja?“^[24] u kojem se daju odgovori na niz pitanja značajnih za sastavljanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, zajedno sa modelom zahteva koji se može koristiti kao polazna osnova za pokretanje prekršajnog postupka zbog prekršaja iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

[23] Ukazujemo na ovom mestu da postoji predlog da se ne može pokrenuti prekršajni postupak protiv odgovornog lica organa javne vlasti pre nego što Poverenik odluči o žalbi, odnosno pre nego što Upravni sud odluči o tužbi za pokretanje upravnog spora.

[24] Vodič Partnera Srbija: „Kako pokrenuti prekršajni postupak zbog kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja?“ https://www.partners-serbia.org/public/documents/Vodic_za_pokretanje_prekršajnog_postupka_Partneri_Srbija.pdf

Zaključak

Kao što se vidi iz teksta, naša borba da dođemo do traženih informacija i dalje traje. Okolnost da Državno pravobranilaštvo u više navrata nije postupilo na Zakonom propisan način, nije nas obeshrabrila, već motivisala da iskoristimo raspoložive pravne mehanizme.

Kako se iz predstavljenog može videti, postoji niz problema u funkcionisanju tih mehanizama i evidentno je da u Srbiji trenutno ne postoji podsticajno okruženje za primenu najboljih standarda transparentnosti u radu institucija. Prvi razlog za to je poražavajuća činjenica da institucije kalkulišu da li im se isplati da objave tražene informacije, pa tako neke biraju da svesno prekrše Zakon, očekujući da neće za to biti kažnjene. Drugi razlog je to što nedovoljna efikasnost postojećih mehanizama zaštite prava demotiviše građane da ih uopšte koriste. Suočeni sa dugotrajnim postupcima neizvesnog ishoda, građani koji zatraže informacije pa ih ne dobiju, procenjuju da upuštanje u dostupne pravne postupke nije vredno angažovanja.

Ipak, rešenje ovog problema neće se pojaviti samo od sebe, niti će povlačenjem, odustajanjem odnosno pasivizacijom biti moguće unaprediti transparentnost i odgovornost institucija. U tom smislu, ova studija slučaja – nadamo se – ohrabruje čitaoce aktiviste da ne odustaju, već da primene neke savete koje smo ovde predstavili, ili da potraže pomoć unutar civilnog sektora.

Uloga udruženja građana, pa tako i Partnera Srbija, u ovom procesu je da pruže svu raspoloživu podršku građanima i aktivističkim inicijativama ukoliko oni nemaju dovoljno znanja ili resursa da takve postupke pokreću i vode. Ovakva podrška može dovesti do uspešnih „malih pobeda“ na lokalni koje građanima i aktivističkim inicijativama veoma mnogo znače, motivišu ih da preduzimaju druge aktivnosti u kojima preispituju kvalitet rada i odgovornost institucija. Takođe, udruženja građana koja imaju na raspolaganju resurse za vođenje ovakvih procesa svakako treba da ih koriste strateški, kako bi izvršile dodatni legalni pritisak na institucije da adekvatno primenjuju propise, dajući tako doprinos unapređenju transparentnosti i odgovornosti u njihovom radu.