



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA

Ž.br. 826/2018

protiv

Policije Kosova

u vezi sa ograničavanjem prava za pristup javnim dokumentima

Upućeno: g. Rashit Qalaj, generalni direktor
Policija Kosova

Kopija: g. Baki Kelani, Kancelarija za informisanje i odnose s javnošću
Policija Kosova

gđa Samira Kika, Kancelarija za ljudska prava i diverzitet
Policija Kosova

Priština, 26. april 2019.

Cilj Izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da skrene pažnju u vezi sa žalbom A. D. (žalilac) za pristup javnim dokumentima, koja je podneta protiv Policije Kosova, analiza Zakona br. 03/L-215 o uvidu u javnim dokumentima (ZUJD) u vezi sa pomenutom žalbom, kao i dužnosti i odgovornosti javnih institucija/organa u odnosu na sprovođenje ovog zakona u slučajevima prijema zahteva za pristup javnim dokumentima. Izveštaj se zasniva na činjenicama, dokazima kao i na spisima predmeta, koje poseduje Institucija Ombudsmana (IO).

Ustavna i zakonska osnova

2. U članu 135. stav 3. Ustava Republike Kosovo se navodi: *“Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.”*
3. Takođe, Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, u članu 18. stav 1. određuje da Ombudsman, između ostalog, ima i sledeće odgovornosti:
 - *“da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje”* (tačka 1);
 - *“da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva”* (tačka 2);
 - *“da obelodani ljudska prava i napore za borbu protiv svih oblika diskriminacije pomoću podizanja svesti, naročito preko informisanja i edukacije, a i preko medija”* (tačka 4);
 - *“da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije”* (tačka 5);
 - *“da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje”* (tačka 6);
 - *“da pripremi godišnje, periodične i druge izveštaje o stanju osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije i da obavlja istraživanje o pitanjima osnovnih ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i diskriminacije u Republici Kosovo”* (tačka 8);

Podnošenjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman namerava da izvrši ove ustavne i zakonske odgovornosti.

Opis slučaja

Dokazi i informacije koje poseduje IO, a koje je pružio žalilac i koje su zabeležene tokom istrage sprovedene u vezi sa slučajem, sumirani su kao u nastavku:

4. Dana 24. septembra 2018. godine, žalilac se, putem elektronske pošte, obratio PK sa zahtevom za dobijanje statistike o izrečenim novčanim kaznama u saobraćaju od strane Policije Kosova, tokom 2017. godine, prema vrsti prekršaja.
5. Dana 25. septembra 2018. godine, žalilac je putem elektronske pošte dobio odgovor kojim je obavešten o radnjama koje je PK preduzela iz svoje nadležnosti u preventivnom i aktivnom operativnom aspektu, kao i tabelu sa statistikama o saobraćajnim nesrećama i broju izrečenih novčanih kazni od strane PK-a tokom perioda januar - avgust 2017. i januar - avgust 2018. Istog dana, žalilac se obratio PK-u sa zahtevom da se statistike o izrečenim novčanim kaznama detaljno razrade zbog čega su izrečene.
6. Dana 9. novembra 2018., na osnovu člana 10. ZUJD-a, žalilac je podneo žalbu u IO-u protiv PK-a, zbog ograničavanja pristupa javnim dokumentima, odnosno za ograničavanje prava na informisanje.
7. Polazeći od stava žalioca i PK-a u njihovoj komunikaciji, predstavnicu Ombudsmana se dana 23. novembra 2018. godine putem elektronske pošte obratila Kancelariji za informisanje PK-a i Kancelariji za ljudska prava i diverzitet PK-a, zahtevajući informacije u vezi sa zahtevom žalioca, odnosno da li PK ima mogućnost da razradi tražene podatke prema zahtevu žalioca.
8. Dana 26. novembra 2018. godine, predstavnicu IO-a je dobila odgovor od Kancelarije za ljudska prava i diverzitet, kojim je obaveštena da žalilac može ponoviti njegov zahtev u Kancelariji za informisanje PK-a.
9. Dana 27. novembra 2018. godine, Kancelarija za informisanje PK-a, putem elektronske pošte se obratila žaliocu, pozivajući se na korespondenciju koja je razvijena u vezi sa njegovim zahtevom, u kojoj se, između ostalog, kaže da su oni odgovorili na njegov početni zahtev, ali u vezi sa dodatnim zahtevom tvrde da su je prosledili nadležnom odeljenju, dok ga pozivaju da im prosledi identifikacionu ispravu, uključujući i svrhu korišćenja informacija/statistika.
10. Dana 2. decembra 2018. godine, žalilac, pozivajući se na pravo zagantovano ZUJD-om, odnosno članom 1., putem elektronske pošte se obratio PK-u, obaveštavajući da nastavlja da zahteva pristup traženim dokumentima, odnosno traženim podacima.
11. Dana 5. decembra 2018. godine, PK se obratila žaliocu putem elektronske pošte, obaveštavajući ga da je PK razmotrila njegov zahtev za dodatnim pojašnjenjima u vezi sa razradom poslatih podataka. Pored toga, obavestila je žalioca da nije sporno pitanje dozvoljavanja pristupa u traženim podacima, već je sporno to što zahtev žalioca smatraju nepotpunim/nejasnim, zbog nedostatka identifikacije žalioca. Takođe, PK je obavestila žalioca sa odredbama člana 13 [Odbijanje uvida u službenim dokumentima], stav 1.1, ZUJD-a. Međutim, PK je izrazila spremnost da daje dodatna pojašnjenja, kako bi žalilac mogao da osigura tražene informacije/statistike.
12. Dana 6. decembra 2018. godine, žalilac se ponovo obratio PK-u, dajući potrebna pojašnjenja o njegovom zahtevu.

13. Dana 11. decembra 2018. godine, Policija Kosova se obratila žalioocu putem elektronske pošte, i pozvala ga u Kancelariji za informisanje PK-a (KIOJ-DPP-Priština), radi preuzimanja statistika nakon konačnih pojašnjenja, u suprotnom, njegov zahtev se neće realizovati.
14. Dana 15. decembra 2018. godine, žalilac je odgovorio PK-u, obavješavajući je da stoji iza zahteva da mu dostave tražene podatke, obavješavajući ih da nema mogućnost da ide u kancelarijama PK-a, a zahtev da se pojavi u kancelarijama PK-a vidi kao prepreku za realizaciju pristupa u traženim dokumentima.
15. Dana 17. decembra 2018. godine, PK, putem elektronske pošte je odgovorila žalioocu, upućujući ga na datim pojašnjenjima tokom razvijene korespondencije putem elektronske pošte.
16. Dana 18. januara 2019. godine, predstavnica IO-a se sastala sa nadzornikom Kancelarije za ljudska prava i diverzitet PK-a, koja ju je obavestila da o navedenom pitanju treba da razgovara sa predstavnikom Kancelarije za informisanje i odnose s javnošću PK-a. Dana 1. februara 2019. godine, realizovan je sastanak sa šefom Kancelarije za informisanje i odnose s javnošću i stav u vezi sa zahtevom žaliooca je bio isti, kao i odgovoru PK upućenom žalioocu dana 27. novembra 2018. godine.
17. Dana 7. marta 2019. godine, Ombudsman se pismenim putem obratio šefu Kancelarije za informisanje i odnose s javnošću u PK-u, gde ga je, između ostalog, podsetio na ZUJD, a naročito članove 6., 7. i 11. ovog zakona i zatražio je da bude obavješten o radnjama koje će biti preduzete, kako bi pitanje žaliooca bilo tretirano u skladu sa važećim zakonskim odredbama.
18. Dana 15. marta 2019. godine, Ombudsman je dobio odgovor od šefa osoblja generalnog direktora PK-a, putem kojeg, između ostalog, je obavestio Ombudsmana da je PK bila spremna da, nakon pojašnjenja i obezbeđivanja službene dokumentacije, prema predviđenim procedurama, stranki pruži tražene statistike, razrađene za traženi vremenski period, međutim tražilac dokumenta nije izrazio volju da kontaktira sa PK-om ni putem telefonske linije, a ni da se sastane sa službenicima PK. Takođe, u ovom odgovoru on smatra da su postupili prema predviđenim zakonskim odredbama.

Zakonski instrumenti primenjivi na Kosovu

19. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu *Ustav*), u članu 41. stav 1. predviđa pravo za pristup javnim dokumentima, gde je definisano da: “*Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.*”
20. Stav 2. istog člana Ustava određuje da dokumenta koja sve institucije poseduju, pristupačna su svima, izuzev onih dokumenata čiji je pristup ograničen zakonom: “*Dokumenta koja posjeduju javni i državni organi, su javna, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive.*”
21. Pravo na informisanje je pravo zagarantovano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, gde je u članu 19. predviđeno: “*Svako ima pravo na slobodu mišljenja i*

izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.”

22. Slobodu primanja i davanja informacija takođe predviđa i član 10. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLP) - [Sloboda izražavanja]: *“Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice...”*
23. Duh člana 41. Ustava je prenet i na član 1. ZUJD-a: *“Ovaj zakon garantuje pravo svakog fizičkog ili pravnog lica, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, da imaju pristup, na zahtev, dokumentima vođenim, pripremljenim ili primljenim od javnih institucija.”*
24. Član 6. ZUJD-a [Zahtevi za uvid u službenim dokumentima] propisuje sledeće:
- “1. Zahtevi za uvid u službenim dokumentima podnose se na način koji javnom autoritetu omogućuje da identifikuje dokument.*
 - 2. Tražilac informacije nije obavezan da iznese razloge zahteva za uvid u dokumentima.*
 - 3. Ako zahtev nije dovoljno tačan, javni autoritet traži od tražioca da pojašni zahtev i pomaže tražiocu da to učini.*
 - 4. Tražilac nekog dokumenta ima pravo da bude anonimn za treće strane.*
 - 5. Javni autoriteti pružaju licima informacije i pomoć o tome kako i gde mogu podneti zahtev za uvid u javnim dokumentima*
 - 6. Formalnosti u vezi zahteva ne prekoračuju ono što je ključno za obradu zahteva.”*
25. Član 7. stav 8. ZUJD-a izričito propisuje: *“Javni autoritet je dužan da u roku od 7 (sedam) dana, od dana registrovanja zahteva, donosi odluku o dozvoljavanju uvida u zatraženi dokument ili da pismeno odgovori sa obrazloženjem za potpuno ili delimično odbijanje i informiše tražioca o pravu koje on ima da podnese zahtev za preispitivanje. Odbijanje zahteva se vrši pismenom odlukom o odbijanju istog.”*
26. Član 11. stav 1 [Oblici uvida u dokumentima], ZUJD-a određuje sledeće: *“Kada se odobri uvid u dokument, tražilac ima pravo da bira da li želi da kontroliše original ili kopiju, ili da dobije kopiju dokumenta u bilo kom obliku ili formatu na raspolaganju, po njegovom izboru...”*
27. Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku, baveći se principima otvorene uprave u članu 9. stav 1. predviđa: *“Javni organi mora da deluju transparentno.”*
28. Ombudsman zaključuje da izuzeci od prava za pristup dokumentima su navedeni u članu 12. ZUJD-a. Informacije mogu biti ograničene samo u svrhu zaštite legitimnih javnih interesa, života ili drugih legitimnih privatnih interesa, kako je utvrđeno Zakonom o zaštiti ličnih podataka i Zakonom o klasifikaciji informacija i verifikaciji bezbednosti.

Analiza slučaja i zaključci Ombudsmana

29. Ombudsman primećuje da zahtev žalioaca za pristup javnim dokumentima od 24. septembra 2018. godine, upućen PK-u, odnosi se na statistiku o novčanim kaznama u saobraćaju koje je PK izrekla tokom 2017. godine, prema vrsti prekršaja. Dana 25. septembra 2018. godine, ponovio je zahtev da statistički podaci o izrečenim novčanim kaznama budu razrađeni za ono što su izrečene. Ovaj zahtev, Kancelarija za informisanje PK-a smatra kao dodatni zahtev, uprkos činjenici da sadržaj zahteva je od početka isti.
30. Štaviše, u svom obrazloženju koju je PK dala u svom dopisu od 15. marta 2019. upućenom IO-u za "*Zahtev-1*" i za "*Odgovor-1*", se navodi da je žalioцу pruženo više informacija i statistika nego što je tražio, jer se iste objavljuju i na veb stranici i u godišnjem izveštaju PK-a¹. Međutim, uprkos činjenici da traženi podaci i informacije nisu bili poverljivi podaci, što PK takođe potvrđuje u svojim dopisima, žalioću **nisu** pružane informacije i podaci koje je tražio. Njemu su date opšte informacije o radnjama koje je PK preuzela iz svog delokruga u preventivnom i aktivnom operativnom smislu, kao i tabele sa statističkim podacima za saobraćajne nesreće i broj izrečenih kazni od strane PK za period januar - avgust 2017. i januar - avgust 2018. godine.
31. Dalje, u dopisu od 15. marta 2019. godine u "*Odgovoru-2*" na "*Zahtev-2*", navodi se da žalioću je dat odgovor sa dodatnim informacijama i više nego što je tražio, ali za detaljnije statistike, pozivajući se na član 31. tačka 8. Zakona br. 04/L-076 o policiji, i pozivaju žalioaca da dostavi identifikacionu dokumentaciju, uključujući svrhu upotrebe². Međutim, odredba na koju se poziva PK ne zahteva legitimisanje stranke i svrhu zahteva. Štaviše, zahtev žalioaca je: "... statistika o novčanim kaznama izrečenih u saobraćaju od strane Policije Kosova tokom 2017. godine, prema vrsti prekršaja..." Dok, u pojašnjenju PK-a za "*Zahtev-2*" za "*Odgovor-2*", kaže da za dotični slučaj, nisu data objašnjenja i razlozi/dokumentacija od strane podnosioca zahteva, potrebni za upotrebu zatraženih podataka. S tim u vezi, Ombudsman skreće pažnju na član 4. [Pravo uvida u službenim dokumentima] stav 3. ovog člana, koji određuje: "*Zahtev podnosioca za pristup u javnim dokumentima, podnet u bilo kojoj dozvoljenoj formi sa odredbama prethodnog stava ovog člana, iz javne institucije kojom se obraća, tretiraju se zvanično i podjednako...*", što podrazumeva da bez obzira na to ko je podnosilac zahteva, odgovor na zahtev mora biti tretiran zvanično i podjednako bez obzira na koji način je podnosilac zahteva podneo zahtev. Dok, član 6. stav 1. navodi da: "*Bilo koji tražilac dokumenta ima pravo na uvid u dokumentima javnih institucija, pridržavajući se načela, uslova i ograničenja utvrđenih zakonom.*" Shodno tome, podrazumeva se da identifikacija podnosioca zahteva nije neophodna, jer mogućnost podnošenja zahteva za uvid u bilo kom obliku, ostaje otvorena³. Za odgovorni organ neophodno je razjasniti šta ili koji dokument se traži, ali je irelevantno ko traži istog, jer tretiranje se vrši u principu i bez pristrasnosti, jednako i zvanično. U principu, eskalacija odobravanja za uvid u dokumentu se zakonski odlučuje, kako bi se sprečila proizvoljnost u odluci da li da se odobrava za uvid ili ne.

¹ Dopis PK-a (br. pr. 01/0185, 14/03/2019) kao odgovor na dopis IO-a, od 15.3.2019, str. 2.

² Na istom mestu, str. 2.

³ ZUJD, član 4, stav 3.

32. Dalje, u dotičnom dopisu⁴, u "Odgovoru-3" na "Zahtev-3", se navodi da PK se obratila žaliocu davajući detaljno objašnjenje o službenim radnjama i tvrdeći da nije sporno davanje statistike. Da ne bi došlo do lošeg komuniciranja, prema PK-u, pozvala je žalioca da kontaktira službenike PK-a putem brojeva iz fiksne i mobilne telefonije. Dok u objašnjenju, kod ove tačke, se kaže da tražilac dokumenata nije sarađivao. Ombudsman ponovo skreće pažnju na član 6. stav 1. i 2., prema kojem podnosilac zahteva može podneti zahtev u bilo kojem obliku, dovoljno je da zahtev identifikuje zahtevani dokument. Takođe, u ovom slučaju, traženi podaci ne spadaju u izuzećima predviđenim u članu 12. ZUJD-a. Štaviše, od korespondencije vršene putem elektronske pošte između PK-a i žalioca, primećuje se da zahtev je bio jasan i nije bio komplikovan.
33. U zaključku dopisa od 15. marta 2019. godine,⁵ navodi se da PK je bila spremna da, nakon pojašnjenja i obezbeđivanja službene dokumentacije prema predviđenim procedurama, pruža zatražene podatke, razrađene za zahtevani vremenski period, ali pošto PK smatra da tražilac dokumenta nije sarađivao i nije izrazio volju za zvanični sastanak, ti podaci nisu bili prosleđeni žaliocu. Ombudsman zaključuje da odgovor i stav PK-a je u suprotnosti sa članovima 1., 6. i 11. ZUJD-a, kao i sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLjP). Nepoštovanje važećih zakonskih odredbi predstavlja loše upravljanje.
34. Ombudsman skreće pažnju na praksu ESLjP-a koja, prema članu 53. Ustava, predstavlja osnovu za tumačenje ljudskih prava garantovanih Ustavom. ESLjP u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske (zahtev br. 37374/05) primećuje da "[...] .. informacije koje je podnosilac zahteva zatražio u ovom predmetu bile su lako dostupne i spremne (vidi, a contrario, *Guerra i ostali protiv Italije*, 19. februar 1998, § 53 in fine, izveštaji o presudama i odlukama 1998-I) i nije zahtevao prikupljanje podataka od Vlade. Stoga, Sud smatra da država je bila obavezna da ne ometa protok informacija koje je zahtevao podnosilac zahteva "(stav 36.)⁶
35. Dalje, ESLjP navodi da kašnjenja u davanju informacija mogu da neprekidno umanjuju celu vrednost informaciji i interesovanju za istu, jer vest predstavlja uslugu koja brzo nestaje a kašnjenje u objavi istog, čak i na kratko vreme, može umanjiti sasvim vrednost i interesovanje za tu vest (vidi slučaj *The Sunday Times v. The United Kingdom*).⁷
36. Ombudsman ceni spremnost PK-a da komunicira sa podnosiocem zahteva/građaninom i IO-om, ali ponavlja zakonske obaveze koje proizilaze iz važećeg zakonodavstva u funkciji transparentnosti i demokratije. Odgovornost da se odgovara na razne podneske građana, uključujući i one za pristup dokumentima i službenim informacijama, između ostalog, naglašena je i u presudi ESLjP-a u slučaju *Observer And Guardian V. The United Kingdom: Uskraćivanje informisanja javnosti o funkcionisanju državnih organa znači kršenje osnovnog prava demokratije.*"⁸

⁴ Dopis iz PK (br. pr. 01/0185, 14/03/2019) kao odgovor na dopis IO, od 15.3.2019, str. 2.

⁵ Na istom mestu.

⁶ Slučaj *Társaság a Szabadságjogokért* protiv Mađarske (zahtev br. 37374/05, 14. april 2009)

⁷ *Case Of The Sunday Times V. The United Kingdom*, (Application no. 6538/74, 26 April 1979)

⁸ *Case Of Observer And Guardian V. The United Kingdom*, (Application no. 13585/88, 26 November 1991)

37. Polazeći od onog što je gore navedeno i u cilju poštovanja prava na pristup javnim dokumentima kao ustavno i zakonsko pravo, kao i da se poveća transparentnost i polaganje računa, kako bi građani ostvarili ovo pravo, kao moćno sredstvo za kontrolu rada organa vlasti, Ombudsman:

Preporučuje
Policiji Kosova

- 1. Da obezbedi žalioocu pristup u traženim informacijama, bez uslovljavanja da se lično pojavi u kancelarijama PK-a.**

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo (*“Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom”*) i članom 28. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (*“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”*), molimo Vas da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman