



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

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

OMBUDSMANA

Žalba br. 542/2018
Nevladina organizacija “Inicijativa za napredak - INPO”
protiv
Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije

u vezi sa ograničenjem prava na pristup javnim dokumentima

Za: G. Ekrem Kastrati, Generalni sekretar
Ministarstvo obrazovanja nauke i tehnologije

Kopija: G. Shyqiri Bytyçi, ministar
Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije

Priština, 27. maj 2019.

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je identifikacija kršenja osnovnih prava i sloboda od strane nadležnih organa u vezi sa žalbom Nevladine organizacije „Inicijativa za napredak – INPO“ (u daljem tekstu: INPO) za pristup javnim dokumentima podnesenom protiv Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije (MONT); analiziranje Zakona 03/L-215 o uvidu u javnim dokumentima (ZUJD) u vezi sa ovom žalbom; kao i utvrđivanje obaveza i odgovornosti javnih institucija/organa u vezi sa sprovođenjem ovog zakona u slučajevima prijema zahteva za pristup javnim dokumentima. Izveštaj se zasniva na činjenicama, dokazima kao i spisima predmeta, koje poseduje Institucija Ombudsmana (IO).

Ustavna i pravna osnova

2. U skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosovo: *„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, utvrđuje da Ombudsman, između ostalog, ima i ove 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 Vladu, 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 ima za cilj da izvrši ove ustavne i zakonske nadležnosti.

Opis slučaja

Dokazi i informacije kojima raspolaže IO, koje je dostavio žalilac i koje su evidentirane istragom sprovedenom u vezi sa ovim slučajem, mogu se predstaviti na sledeći način:

4. Dana 17. jula 2018. godine, INPO se, putem elektronske pošte, obratio rukovoditeljki Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a sa zahtevom za pristup procenama zakonitosti normativnih akata iz oblasti obrazovanja, nauke i tehnologije na kojima je MONT radilo tokom 2007. godine, kao i u periodu januar - jun 2018. godine.
5. Dana 1. avgusta 2018. godine, INPO je putem elektronske pošte ponovio zahtev za pristup procenama zakonitosti normativnih akata iz oblasti obrazovanja, nauke i tehnologije na kojima je MONT radio tokom 2017. godine, kao i u periodu januar - jun 2018. godine.
6. Dana 6. avgusta 2018. godine, na osnovu člana 10. Zakona br. 03/L-2015 o uvidu u vid javnim dokumentima (ZUJD), INPO je podneo žalbu IO-u protiv MONT-a zbog toga što nije odgovorilo na zahtev za pristup javnim dokumentima.
7. Dana 13. avgusta 2019. godine, Ombudsman se pismenim zahtevom obratio Generalnom sekretaru MONT-a, putem kojeg je zahtevao informacije u vezi sa radnjama koje su preduzete i one koje su u planu da se preduzmu u vezi sa zahtevom INPO-a. S obzirom da Ombudsman nije dobio odgovor na ovaj pismeni zahtev, dana 30. oktobra 2018. godine, ponovo se pismenim zahtevom obratio Generalnom sekretaru MONT-a, ali ni na ovaj pismeni zahtev nije dobio odgovor.
8. Dana 15. novembra 2018. godine, IO se putem elektronske pošte obratio rukovoditeljki Divizije za komunikaciju sa javnošću u MONT-u, u vezi sa žalbom INPO-a, ali nije dobio odgovor.
9. Dana 19. novembra 2018. godine, predstavnica IO-a se sastala sa rukovoditeljkom Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a, i tom prilikom je ona navela da su u toku pripreme odgovora za Ombudsmana i za INPO. S obzirom da predstavnica IO-a nije dobila odgovor, a ni INPO, dana 6. decembra i 24. decembra 2018. godine, putem elektronske pošte, obratila se rukovoditeljki Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a, u vezi sa žalbom INPO-a, ali nije dobila odgovor.
10. Dana 16. januara 2019. godine, predstavnica IO-a je kontaktirala rukovoditeljku Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a, u vezi sa ovim pitanjem, a ona je tvrdila da čeka odgovor od pravne kancelarije MONT-a, i kada bude imala ovaj odgovor, proslediće INPO-u.
11. Dana 7. februara 2019. godine, predstavnica IO-a je putem elektronske pošte dobila odgovor od rukovoditeljke Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a. Isti odgovor je dobio i INPO. U ovom odgovoru, MONT je navelo dokumente za koje je izvršilo procenu zakonitosti, ali nije poslalo dokumente.
12. Dana 11. marta 2019. godine, predstavnica IO-a se putem električne pošte obratila rukovoditeljki Divizije za komunikaciju sa javnošću MONT-a, uz zahtev da se INPO-u prosledi zahtevana dokumentacija, koja su u odgovoru dostavljenom putem elektronske pošte navedena kao dokumenta za koje je zahtevana procena zakonitosti od strane MONT-a, ali nije dobila odgovor.

Zakonski instrumenti primenjivi na Kosovu

13. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), u članu 41. stav 1. propisuje pravo na pristup javnim dokumentima, gde se definiše: „*Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.*”
14. Stav 2. istog člana Ustava utvrđuje da su dokumenti kojima raspolažu sve institucije dostupni svima, osim onih dokumenata kojima je pristup zakonom ograničen: „*Dokumenta koje poseduju javni i državni organi, su javna, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili informacija koje su klasifikovane kao poverljive.*”
15. Pravo na informisanje je pravo zagarantovano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, čiji član 19. definiše da: „*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.*”
16. Slobodu primanja i pružanja informacija takođe propisuje član 10. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) - [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...*”
17. Duh člana 41. Ustava takođe je transponovan u članu 1. ZUJD-a, prema kojem: „*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.*”
18. Član 7. Stav 8. ZUJD-a izričito navodi: „*Javni autoritet je dužan da u roku od 7 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.*”
19. Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku, tretirajući princip otvorene uprave, u članu 9. stav 1. propisuje: „*Javni organi mora da deluju transparentno.*”

Analiza slučaja i zaključci Ombudsmana

20. Ombudsman napominje da je zahtev INPO-a za pristup javnim dokumentima od 17. jula 2018. godine, upućen MONT-u, odnosi se na pristup procenama zakonitosti normativnih akata iz oblasti obrazovanja, nauke i tehnologije, na kojima je MONT radilo tokom 2017. godine, kao i u periodu januar - jun 2018. godine, dokumenti koji ne spadaju u izuzimanje prava na pristup javnim dokumentima, kao što je utvrđeno članom 12. ZUJD-a.
21. Iz istrage u vezi sa žalbom INPO-a, Ombudsman zaključuje da MONT uopšte nije odgovorilo na zahtev podnesen za pristup javnim dokumentima, što je u suprotnosti sa članom 7. stav 8. ZUJD-a, prema kojem je javna institucija u obavezi da donosi odluku u

roku od sedam (7) dana od dana registracije zahteva. Štaviše, MONT osim što nije odgovorilo na zahtev INPO-a za pristup javnim dokumentima, dokumenti koji nisu ograničeni ZUJD-om, takođe nije odgovorilo i na zahteve Ombudsmana. Prema tome, Ombudsman podseća MONT-a na zakonsku obavezu koja proističe iz člana 25. Zakona o Ombudsmanu.

22. Ombudsman skreće pažnju na praksu ESLJP-a, koja, u skladu sa članom 53. Ustava, predstavlja osnovu za tumačenje ljudskih prava zagarantovanih Ustavom. ESLJP, u presudi o slučaju *Observer And Guardian V. The United Kingdom*, navodi: „Uskraćivanje javnosti informacija o funkcionisanju državnih organa, znači kršenje osnovnog prava demokratije.”¹
23. Pored toga, ESLJP, u slučaju *Stell and Morris v The United Kingdom*, od 15. maja 2005. godine, između ostalog, smatra da u demokratskom društvu i male i neformalne grupe moraju biti u stanju da efikasno sprovode svoje aktivnosti i da postoji snažan javni interes koji omogućava spoljnim grupama i pojedincima da doprinesu javnoj raspravi, pružajući informacije od opšteg interesa (stav 89).²
24. Imajući u vidu gore navedeno, i u cilju poštovanja prava na pristup javnim dokumentima, kao ustavnog i zakonskog prava, kao i povećanja transparentnosti i odgovornosti, i kako bi građani ostvarili ovo pravo, kao moćno sredstvo za kontrolu rada organa vlasti, Ombudsman:

PREPORUČUJE

Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije

1. **Da obezbedi Nevladinoj organizaciji “Inicijativa za napredak - INPO” pristup zahtevanim dokumentima.**

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 Narodni Advokat 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.*”), ljubazno vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman

¹ Case Of *Observer And Guardian V. The United Kingdom*, (Application no. 13585/88, 26 November 1991)

² Case *Stell and Morris v The United Kingdom*, (Application no. 68416/01, 15 May 2005).