



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

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA

Ž.br. 869/2018

protiv

Ministarstva za finansije

u vezi sa ograničenjem prava na pristup javnim dokumentima

Za: G. Naim Baftiu, Generalni sekretar
Ministarstvo za finansije

Kopije: G. Bedri Hamza, Ministar
Ministarstvo za finansije

Priština, 27. maj 2019.

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da skrene pažnja na žalbu Pokreta FOL (Lëvizja FOL) za pristup javnim dokumentima podnesenu protiv Ministarstva za finansije (MF), kao i da analizira Zakon br. 03/L-215 o uvidu u javnim dokumentima (ZUJD), u vezi sa ovom žalbom, kao i dužnosti 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 i spisima predmeta kojim raspolaže Institucija Ombudsmana (IO).

Ustavna i pravna osnova

2. U skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosova: *„Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere onda kada primijeti 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 Vladi, Skupštini i drugim nadležnim institucijama Republike Kosovo o pitanjima koja 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

4. Dana 19. novembra 2018. godine, FOL se, putem elektronske pošte, obratio se Ministarstvu za finansije sa zahtevom za pristup javnom dokumentu, odnosno za pristup Spisku sa identifikacionim brojevima parcela sa procenjenim iznosom svake parcele, u privatnom vlasništvu, koje su procenjeno od strane Ministarstva za finansije u procesu eksproprijacije u okviru projekta *„Izgradnja autoputa A7.1 - Raskrsnica van nivoa*

A6/A7.1 (Bandulić) – Bela Zemlja: Raskrsnica van nivoa A6/A7.1 (Bandulić) - Raskrsnica Bresaljce - L=22,31km. (sa br. javne nabavke 205-17-2586-5-1-1), ugovoreno od strane Ministarstva za infrastrukturu.

5. Dana 21. novembra 2018. godine, FOL je, putem elektronskom poštom, primio odgovor od MF-a kojim je obavješten da mu je odbijen pristup traženom dokumentu uz obrazloženje da bi objavljivanje traženih podataka bilo u suprotnosti sa ZUJD, odnosno u suprotnosti sa članom 12. stavovi 1.2 i 1.6.
6. Dana 22. novembra 2018. godine, na osnovu člana 10 ZUJD-a, žalilac je podneo žalbu IO-u protiv MF-a zbog odbijanja pristupa javnim dokumentima.
7. Dana 5. decembra 2018. godine, FOL se putem elektronske pošte obratio MF-u sa zahtevom za ponovno razmatranje odluke o odbijanju pristupa.
8. Dana 11. decembra 2018. godine, predstavica IO-a se sastala sa direktorom Odeljenja poreza na imovinu MF-a, koji je obavestio da se MF obratilo Državnoj agenciji za zaštitu ličnih podataka (DAZLP) sa zahtevom za izdavanje mišljenja, a nakon dobijanja mišljenja od DAZLP-a, MF će obavestiti Ombudsmana o pomenutoj žalbi.
9. Dana 14. decembra 2018. godine, FOL je, putem elektronske pošte, primio odgovor od MF-a, kojim je obavješten da se MF, na osnovu zahteva FOL, obratilo DAZLP-u sa zahtevom za mišljenje i, nakon prijema mišljenja, odgovoriće na zahtev za ponovno razmatranje.
10. Dana 17. januara 2019. godine, predstavica IO-a se, putem elektronske pošte, obratila direktoru Odeljenja poreza na imovinu MF-a, tražeći informacije o radnjama koje je MF preduzelo u vezi sa zahtevom Pokreta FOL. Istog dana, IO je primila odgovor, čime je obavještena da MF još uvek čeka mišljenje DAZLP-a i, kada bude imao mišljenje, obavestiće Ombudsmana.
11. Dana 5. februara 2019. godine, Ombudsman je uputio pismeni zahtev Generalnom Sekretaru MF-a, putem kojeg je tražio informacije o radnjama koje su preduzete ili one koje se planiraju preduzeti. Međutim, do objavljivanja ovog izveštaja, Ombudsman nije dobio odgovor od MF-a.
12. Dana 25. Februara 2019. Godine, FOL je obavestio IO da je primio Savet¹ koji je DAZLP izdao na zahtev MF-a, kojim savetuje: „[...] iznos naknade za eksproprijaciju treba da budu dostupna trećim stranama.“
13. S obzirom da iz pismenog zahteva od 5. februara 2019. godine, Ombudsman nije primio odgovor, dana 12. marta 2019. godine, ponovo se obratio pismenih zahtevom u kojem ga ponovo podseća na obaveze koje proističu iz člana 132. stav 3. Ustava Republike Kosova, iz članova 18. stavovi 4. i 6. i 25. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu. Do objavljivanja ovog izveštaja, Ombudsman nije dobio odgovor od MF-a.
14. U periodu od 13. marta do 22. marta 2019. godine, FOL se obratio MF-u, putem elektronske pošte, tražeći odgovor na zahtev za ponovno razmatranje odluke o odbijanju

¹ Savet, dana 25.02.2019. godine, br. Ref.10/2019, DAZLP.

pristupa. Dana 27. marta 2019. godine FOL je primio odgovor od MF-a kojim je obavješten da je zahtev odbijen.

Zakonski instrumenti primenjivi na Kosovu

15. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu: *Ustav*), u članu 41. stav 1. propisuje pravo na pristup javnim dokumentima, prema kojem se utvrđuje: „*Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.*”
16. Stav 2. istog člana Ustava utvrđuje da su dokumenti kojima raspolažu sve institucije dostupni svima, osim onih kojima je pristup zakonom ograničen: "*Dokumenta koja 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.*”
17. Pravo na informisanje je pravo zagarantovano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, čiji član 19. utvrđuje: „*Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obavještenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.*”
18. 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...*”
19. 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.*”
20. 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.*”
21. 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.*"
22. Zakon br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L205, u članu 11. stav 4. utvrđuje šta treba da sadrži Konačna odluka o eksproprijaciji i obuhvata i iznos naknade od strane Kancelarije za procenu nepokretne imovine, koja se konstatuje/utvrđuje u skladu sa zakonom: „*[...] 4.3.1. imena i adrese Podnosilaca Zahteva, Lica koja su navedena u zahtevu u skladu sa... [...]; ... [...] 4.3.2.1. lokaciju i broj svake parcele nepokretne imovine koja će biti eksproprijisana; ... [...]; 4.3.2.3. iznos naknade koju će Kancelarija za Procenu Nepokretne Imovine ... [...]; 4.3.2.4. utvrđivanje vrednosti pripremljenu od ove kancelarije kao što se traži prema članu 22; i 4.3.2.5. opis svih uslova koji su predmet eksproprijacije.*”

23. Zakon br. 03/L-172 o zaštiti ličnih podataka (ZZLP),² u članu 3. stavovi 1. i 2. [Principi obrade ličnih podataka], utvrđuje: „1. Lični podaci se obrađuju nepristrasno, zakonito i transparentno bez narušavanja dostojanstva subjekata podataka. 2. Lični podaci treba da budu adekvatni, relevantni i ne smeju prevazići namenu za koju su oni prikupljeni ili dalje obrađeni.”
24. Ombudsman zaključuje da je izuzimanje prava na pristup dokumentima utvrđeno u članu 12. ZUJD-a. Informacije mogu biti ograničene samo u cilju zaštite legitimnih javnih interesa, života ili drugih legitimnih privatnih interesa, koji su utvrđenih u ZUJD-u i Zakonu o klasifikaciji informacija i verifikaciji bezbednosti.

Analiza slučaja i zaključci Ombudsmana

25. Ombudsman napominje da se zahtev za pristup javnim dokumentima FOL-a, od 19. novembra 2018. godine, upućen MF-u, odnosi na pristup Spisku sa identifikacionim brojevima parcela sa procenjenim iznosom svake parcele, u privatnom vlasništvu, koje su procenjene u procesu eksproprijacije od strane Ministarstva za finansije, u okviru projekta **"Izgradnja autoputa A7.1 - Raskrsnica van nivoa A6/A7.1 (Bandulić) – Bela Zemlja: Raskrsnica van nivoa A6/A7.1 (Bandulić) - Raskrsnica Bresaljece - L=22,31km.** (sa br. javne nabavke 205-17-2586-5-1-1), ugovoreno od strane Ministarstva za infrastrukturu.
26. Ombudsman skreće pažnju na Ustav zemlje, prema kojem: „[...] *Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se ekspropriše.*”³
27. Ombudsman napominje da je Ministarstvo za infrastrukturu završilo postupke eksproprijacije za „**Izgradnju autoputa A7.1 - Raskrsnica van nivoa A6/A7.1 (Bandulić) – Bela Zemlja: Raskrsnica van nivoa A6/A7.1 (Bandulić) - Raskrsnica Bresaljece - L=22,31km.** (sa br. javne nabavke 205-17-2586-5-1-1), u skladu sa odredbama propisanim Zakonom br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L205. Dana 23. oktobra 2018. godine, Vlada Kosova objavila je u Službenom listu konačnu Odluku br. 12/71 (u daljem tekstu: *Odluka*).
28. Ombudsman je analizirao ovu Odluku i napominje da u svom tabelarnom delu, sadrži podatke od Kancelarije za procenu nepokretne imovine, kao što su: vlasnik/korisnik (ime, ime roditelja i prezime), broj imovine, kultura/klasa-trenutno korišćenje, ukupna površina i površina za eksproprijaciju u m²; ali ne i procenjeni iznos naknade za eksproprijaciju utvrđen u skladu sa zakonom.
29. Polazeći od sadržaja tabelarnih podataka i na osnovu ZUJD-a, FOL je podneo MF-u zahtev za pristup javnim dokumentima. MF je odgovorilo u utvrđenom zakonskom roku i odbilo zahtev za pristup. Međutim, dotični odgovor ne sadrži pouku o pravnom leku, kao što je propisano u članu 7. stav 8. ZUJD-a: „*Javni autoritet je dužan da [...] informiše*

²Zakon br. 06/L-082 o zaštiti ličnih podataka je stupio na snagu dana 12. marta 2019. godine i ukinuo Zakon br. 03/L-172 o zaštiti ličnih podataka.

³ Ustav Republike Kosova, član 46.

tražioca o pravu koje on ima da podnese zahtev za preispitivanje. Odbijanje zahteva se vrši pismenom odlukom o odbijanju istog.” Pored toga, i odgovor na zahtev za ponovno razmatranje odluke o odbijanju ne sadrži pouku o pravnom leku.

30. Pored obaveze organa utvrđenog od strane ZUJD-a, da na podnet zahtev odlučuje o predmetu odlukom, Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku, u članu 47. detaljno utvrđuje strukturu i obavezne elemente pismenog upravnog akta, izričito naglašavajući šta upravni akt treba da sadrži.
31. Dalje, ZZLP, u članu 2. stav 1. tačka 1. utvrđuje šta su lični podaci: „*Lični podaci - znači svaka informacija koja se odnosi na fizičko lice čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi ('subjekat podataka');*; *fizičko lice čiji se identitet može utvrditi je lice koje se može identifikovati, direktno ili indirektno, naročito čiji identitet se može utvrditi na osnovu imena, identifikacionog broja, podataka o lokaciji, on line identifikatora ili jednog ili više specifičnih faktora koji se odnose na fizički, psihološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili društveni identitet tog fizičkog lica.*” Štaviše, član 3. stavovi 1. i 2. ZZLP-a utvrđuje da lični podaci treba da budu tačni, adekvatni, relevantni i da se obrađuju bez narušavanja dostojanstva subjekata podataka.
32. Objavljivanje Odluke u Službenom listu, o predmetnom slučaju, sa ličnim podacima vlasnika nepokretne imovine, koji su pogođeni eksproprijacijom, odnosno ograničenje iz zaštite njihovih ličnih podataka, je opravdana se jer se eksproprijacija vrši radi javnog interesa i naknada za ovu imovinu vrši se iz budžeta Republike Kosovo. Međutim, neobjavljivanje procenjenih iznosa eksproprijisanih parcela ne ide u korist javnog interesa. Upravo, procenjeni iznos za eksproprijisane parcele je trebao biti objavljen i da bude dostupan interesu javnosti.
33. 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 u slučaju *Observer And Guardian V. The United Kingdom*, naglašava: "*Uskraćivanje javnosti informacija o funkcionisanju državnih organa, znači kršenje osnovnog prava demokratije.*"⁴
34. 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 značaja (stav 89).⁵
35. Ombudsman smatra da je interes javnosti za način korišćenja javnog novca i za odgovornost suštinski u pravcu promovisanja i jačanja demokratije i dobrog upravljanja. Važnu ulogu u tom pogledu imaju i civilno društvo i mediji.
36. 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

⁴ Case Of *Observer And Guardian V. The United Kingdom*, (Application no. 13585/88, 26 November 1991)

⁵ Slučaj *Stell and Morris v The United Kingdom*, (Zahtev br. 68416/01, 15. maj 2005. godine).

bi građani ostvarili ovo pravo, kao moćno sredstvo za kontrolu rada organa vlasti,
Ombudsman:

Preporučuje

Ministarstvu za finansije

1. Da obezbedi Pokretu FOL pristup zahtevanim podacima.

U skladu sa članom 132. stav 3 Ustava Republike Kosova ("*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, [...] 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