



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

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA

Ž.br. 662/2019
protiv

Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije

u vezi sa ograničenjem prava na pristup javnim dokumentima

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

Priština, 5 decembar 2019. godine

Cilj izveštaja

Cilj ovog izveštaja je da identifikuje kršenje osnovnih prava i sloboda od strane Ministarstva za obrazovanje, nauku i tehnologiju (MONT) u vezi sa žalbom gđe. Edona Kutleshi, novinar u mediji Koha Ditore (u daljem tekstu: žalilja), koja je podneta zbog pristupa javnim dokumentima; analizu Zakona br. 06/L-081 o pristupu u javnim dokumentima (ZPJD), u vezi sa ovom žalbom; kao i da identifikuje dužnosti i odgovornosti javnih institucija/organa u vezi sa sprovođenjem ovog zakona u slučajevima prijema zahteva za pristup javnim dokumentim, kao i ustavne obaveze za saradnju sa Ombudsmanom.

Ustavna i pravna osnova

1. 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.“*
2. Takođe, Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu, sa odgovornostima definisanim u članu 18, stavovima 1, 2, 4, 5, 6 i 8.

Podnošenjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman teži da izvrši ove ustavne i zakonske nadležnosti.

Opis slučaja

Dokazi i informacije, koje ima na raspolaganju Ombudsmanu, koje je pružio podnosilac žalbe i koje su evidentirane prilikom istrage slučaja, sažete su kao u nastavku:

3. Dana 12. juna 2019. godine, žalilja se elektronskom poštom obratila MONT-u sa zahtevom za pristup: *„Izveštaju o faktičkom stanju Matičnih knjiga nosioca privatnog visokog obrazovanja, od 11. februara 2019. godine“*. Sve do dana kada je žalilja podnela žalbu Ombudsmanu, ona je dobila samo potvrdu o prijemu zahteva, ali ne i odgovor.
4. Dana 19. avgusta 2019. godine, na osnovu člana 21, Zakona br. 06/L-081 o pristupu u javnim dokumentima (ZPJD), žalilja je podnela žalbu Ombudsmanu protiv MONT-a, zbog ne odgovaranja na zahtev za pristup javnim dokumentima.
5. Dana 2. septembra 2019. godine, predstavnica Ombudsmana je kontaktirala sa rukovodiocem Divizije MONT-a za komunikaciju sa javnošću, i tom prilikom ista je potvrdila da su upoznati o podnetom zahtevu i da je zahtev prosleđen odgovornim službenicima, ali do sada nije dobila odgovor od istih, kako bi mogla da odgovori žalilji.
6. Dana 13. septembra 2019. godine, Ombudsman se obratio pismom Generalnom sekretaru MONT-a, i tražio informacije u vezi sa postupcima koji su preduzeti, i o onim postupcima koji se planiraju preduzeti u vezi sa zahtevom žalilje. Obzirom da Ombudsman nije dobio odgovor na ovaj dopis, dana 15 oktobra 2019. godine, on se obratio ponovo pismom Generalnom sekretaru MONT-a, ali ni na ovo pismo nije dobio dogovor.
7. Dana 31. oktobra 2019. godine, predstavnica Ombudsmana je sa rukovodiocem Divizije MONT-a za komunikaciju sa javnošću, i tom prilikom ona je potvrdila da još uvek nije dobila odgovor od strane Generalnog sekretara, u vezi sa navedenom žalbom.

Zakonski instrumenti primenjivi na Kosovu

8. Ustav Republike Kosovo u članu 41. stav 1. propisuje: „*Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima.*“; dok stav 2. istog člana utvrđuje: „*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.*“
9. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, u članu 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 obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.*“
10. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i njeni protokoli (EKLJP), u članu 10. stav 1., garantuje pravo na slobodu izražavanja, pravo koje uključuje slobodu mišljenja i slobodu dobijanja ili primanja informacija i ideja bez intervencije javnih vlasti. Dok stav 2. ovog člana definiše uslove, ograničenja i formalnosti ili sankcije predviđene zakonom u vršenju ovih sloboda, koje sadrže obaveze i odgovornosti, a koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili bezbednosti. javnosti, za zaštitu reda i sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu dostojanstva ili prava drugih, zabranjuje širenje poverljivih podataka ili garantuje autoritet i nepristrasnost sudstva.
11. Međunarodna Konvencija o građanskim i političkim pravima i njeni Protokoli, u članu 19, stavovima 1 i 2 garantuje pravo na slobodu izražavanja, obuhvatajući slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste: “1. *Svako ima pravo zadržati svoja uvjerenja bez miješanja sa strane.*; 2. *Svako ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, tiskom ili umetničkim oblikom, ili kojim drugim sredstvom prema svom osobnom izboru i bez obzira na granice.*“
12. Zakon br. 06/L-81 o pristupu javnim dokumentima, u članu 1, prosleđuje duh člana 41. Ustava, prema kojem: „*Ovaj zakon garantuje svakom licu pravo, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, na pristup javnim dokumentima, proizvedenim, primljenim, držanim ili kontrolisanim od strane javnih institucija, kao i pravo na ponovnu upotrebu dokumenata javnog sektora.*“
13. Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, tretirajući princip otvorene administracije, u članu 9, stav 1 predviđa: “*Javni organi mora da deluju transparentno.*“

Pravna analiza i zaključci Ombudsmana

14. Člana 22 Ustava Republike Kosovo definiše: “*Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.*“ Među ovim međunarodnim instrumentima obuhvata se i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste (EKLJP) i Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;

15. Član 53 Ustava Republike Kosovo definiše: *“Osnovna prava i slobode zagwarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*
16. Zakon br. 06/L-81 o pristupu javnim dokumentima (ZPJD) primenjuje se za sve javne dokumente koje su proizvedeni, primljeni, držani ili kontrolisani od strane javnih institucija, osim u slučajevima kada je drugačije ograničeno važećim zakonodavstvom.
17. Dok su odbijanja u pogledu prava na pristup javnim dokumentima navedena u članu 17. ZPJD-a, javna institucija ne može odbiti da pokaže da li ima u posedu dokument ili da odbije pristup javnom dokumentu, dok ne izvrši ispitivanje štete i javnog interesa kako bi se utvrdilo ukoliko bi prouzrokovana šteta zaštićenom interesu preovladavala interes javnosti za pristup tom javnom dokumentu, a o navedenom pitanju javni interes preovladavala interes zaštićen od strane MONT-a.
18. Ombudsman primećuje da se zahtev žalilje za pristup javnom dokumentu, od 12 juna 2019. godine, upućen MONT-u odnosi na pristup *„Izveštaju o faktičkom stanju Matičnih knjiga nosioca privatnog visokog obrazovanja, od 11. februara 2019. godine“*, i zahtev za ovaj dokument je od javnog interesa, obzirom da je tražilac dokumenta novinarka, a traženi dokument se odnosi na aktivnost koju vrši u informisanju i smatra se bitnim elementom za odvijanje rasprave u interesu javnosti i doprinos medija i civilnog društva je od velike važnosti u raspravi o pitanjima od javnog interesa.
19. Na osnovu istrage u vezi sa navedenom žalbom, Ombudsman zaključuje da MONT uopšte nije odgovorio na primljeni zahtev za pristup javnim dokumentima, što znači u suprotnosti sa članom 12, stav 1 ZPJD, prema kome javna institucija se obavezuje da u roku od sedam (7) dana od trenutka registracije zahteva, (potvrda o prijemu zahteva poslata je podnosiocu žalbe 13. juna 2019. godine), donosi odluku o omogućavanju pristupa traženom dokumentu ili da izda obrazloženu odluku o potpunom ili delimičnom odbijanju i informiše podnosioca zahteva o pravu koje on ima na ponovno razmatranje zahteva kao i gde i kada da se podnese takav zahtev. Dok je u slučajevima kada se utvrdi da traženi dokumenti sadrže bilo koja od ograničenja predviđenih članom 17 ZPJD-a, javne institucije dužne su da sprovedu test štete i javnog interesa (član 18, stav 1 i 2).
20. Ombudsman skreće pažnju na praksu Evropskog suda za ljudska prava, koja, u skladu sa članom 53. Ustava, predstavlja osnovu za tumačenje ljudskih prava zagwarantovanih Ustavom. Takođe Ombudsman primećuje da ESLJP u svojoj praksi stalno je procenila: *„Sloboda izražavanja čini jedan je od osnovnih temelja demokratskog društva, zasnovana na stavu 2. člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i odnosi se ne samo na „informacije“ ili „ideje“ koje su prihvaćene ili vrednovane. [...] Ne samo da je štampa dužna da emituje takve informacije i ideje, već javnost ima pravo da primi iste. Da je bilo drugačije, štampa ne bi mogla da igra svoju vitalnu ulogu „javnog nadzornika“.*¹
21. Takođe ESLJP, u presudi u slučaju *Observer And Guardian V. The United Kingdom*, naglašava: *“Uskraćivanje javnosti informacija o funkcionisanju državnih organa, znači*

¹ Slučaj *Observer and Guardian V. The United Kingdom* (Zahtev br.13585/88, 26 novembar 1991. godine, paragraf 59 (a) (b)).

kršenje osnovnog prava demokratije..”²

22. 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 sprovedu 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).³
23. Štaviše u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske* (zahtev br. 37374/05) sud je podrobnije tumačio pravo na *slobodu da se dobije informacija*, da u suštini ovo pravo ne dozvoljava vladi da spreči jednu osobu da dobije informacije koje drugi žele ili koji mogu biti spremni da dele sa njim (stav 35). Štaviše, državne obaveze kada se radi o pitanjima slobode štampe uključuju uklanjanje prepreka u vršenju funkcija štampe kada se radi o pitanjima od javnog interesa, kada takve prepreke postoje samo zato što monopol nad informacijama drže vlasti (stav 36). Sud je ocenio da prepreke koje su stvorene da spreče pristup javnim informacijama mogu da obeshrabre one koji rade u medijima ili srodnim oblastima, da se bave takvim pitanjima. Kao rezultat toga, oni više neće biti u mogućnosti da igraju svoju vodeću ulogu „javnih posmatrača“, a na njihovu sposobnost da obezbede tačne i pouzdane informacije može negativno da se utiče (stav 38).

Obaveza saradnje sa Ombudsmanom i posledice odbijanja

24. MONT, osim što nije uspeo da odgovori na zahtev podnosioca žalbe za pristup javnim dokumentima, takođe nije uspeo da odgovori i na zahteve Ombudsmana.
25. Ustav Republike Kosova u članu 132. stav 3 definiše: *"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."*
26. Dok Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 25 definiše: *"(1) Svi autoriteti imaju za obavezu da daju odgovor Ombudsmanu u sprovođenju istrage, kao i pruže adekvatnu pomoć prema njegovom zahtevu; (2) Odbijanje saradnje sa Ombudsmanom od strane civilnog službenika, funkcionera ili javnog autoriteta čini razlog da Ombudsman zatraži od nadležnog organa pokretnje upravnog postupka obuhvatajući i preduzimanje disciplinskih mera do otpuštanja sa posla ili civilne službe; (3) U slučaju kada institucija odbije da sarađuje ili interveniše u procesu istrage, Ombudsman ima pravo zahtevati od nadležnog tužilaštva pokretanje zakonske procedure zbog sprečavanja obavljanja službene dužnosti."*

Zaključak

27. U cilju poboljšanja poštovanja prava na pristup javnim dokumentima, kao ustavno i zakonsko pravo, kako bi građani i civilno društvo mogli da koriste ovo pravo kao moćno sredstvo za kontrolu rada državnih organa, a što bi poboljšalo rad državnih organa i

² Slučaj *Observer And Guardian V. The United Kingdom* (Zahtev br.13585/88, 26 novembar 1991. godine).

³ Slučaj *Stell and Morris v The United Kingdom* (Zahtev br.68416/01, 15 maj 2005. godine).

povećalo transparentnost i odgovornost, Ombudsman u skladu sa članom 135, stav 3 Ustava Republike Kosovo,

PREPORUČUJE

Ministarstvu za obrazovanje, nauku i tehnologiju

- *Imajući u obzir Ustav Republike Kosova, sudsku praksu ESLJP kao i Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima da pruži pristup žaliteljki u traženom dokumentu.*
- *Da odgovori na zahteve Ombudsmana, u roku utvrđenom Zakonom br. 05/L-019 o Ombudsmanu.*

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,

Ombudsman

Hilmi Jashari