



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

IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA OMBUDSMANA

Žalba br. 694/2019
protiv

Opštine Klokot

u vezi ograničenja prava pristupa javnim dokumentima

Upućen: G. Božidar Dejanović, predsednik
Opština Klokot

Priština, dana 15. juna 2020. godine

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja Opštini Klokot, u vezi sa žalbom gđe. Albulena Nrecaj, Izvršni direktor Nevladine organizacije "Inicijativa za Progres-INPO" (INPO), za pristup javnim dokumentima i za obaveze i odgovornosti nadležnih institucija koje proizilaze iz Zakona br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima (ZPJD) i Zakona br. 02/L-37 o upotrebi jezika.

Ustavna i pravna osnova

2. U saglasnosti sa članom 135, stav 3, Ustava "*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 na osnovu Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, odgovornostima utvrđenim članom 18, stavovima 1, 2, 4, 5, 6 i 8.

Dostavljanjem ovog izveštaja nadležnim institucijama, Ombudsman teži da ispuni gore navedene ustavne i pravne odgovornosti.

Opis slučaja

Činjenice, dokazi i informacije koje ima na raspolaganju Ombudsman, koje mu je dostavio podnosilac žalbe i informacije su prikupljene iz istrage, sažete su kao u nastavku:

4. Dana 16. i 17. jula 2019. godine, INPO se putem elektronske pošte obratio opštini Klokot sa zahtevom za pristup ugovorima o nabavci pod brojem 660-18-7723-1-2-1 i 660-18-4659-5-2-1, odnosno za "*„Snabdevanje školskim inventarom“*" i "*„Izgradnja kanalizacije stare škole u Mogili, u Mamuši.“*" INPO je konkretno tražio pristup: potpisanim ugovorima; pred-merenje i pred-izračunavanje pobedničkog ekonomskog operatera; odluku o imenovanju rukovodioca ugovora; Planu upravljanja ugovorom; izjavi o potrebama i utvrđivanje raspoloživosti sredstava; sigurnosti izvršenja; plaćanja uključujući i nalog za kupovinu, obavezu sredstava i fakture ekonomskog operatera; izveštaj o tehničkom ili završnom prijemu; izveštaj menadžera ugovora; dinamički plan; izveštaj o analizi korisnika za celokupni period sprovođenja ugovora iz slobodnog balansa.
5. Dana 23. jula 2019. godine, opština Klokot je putem elektronske pošte tražila od INPO-a da zahtev za pristup javnim dokumentima dostavi na srpskom jeziku, kako bi opština mogla da odgovori na njihov zahtev. Istog dana INPO se obratio ponovo opštini Klokot, pozivajući se na Ustav i Zakon o upotrebi službenih jezika u Republici Kosova, i tom prilikom obavestila je Opštinu Klokot o nemogućnosti da zahtev dostave na srpski jezik, obzirom da osoblje NVO INPO ne savlada srpski jezik.
6. Takođe, dana 21. avgusta 2019. godine, INPO se obratio opštini Klokot sa zahtevom za pristup aktivnostima nabavke br. 660-19-3468-5-2-1 dhe 660-19-5047-5-3-6 pod naslovom "*Rekonstrukcija i proširenje javnog osvetljenja za opštinu Klokot*" i "*„Snabdevanje vertikalnim, horizontalnim saobraćajnim znakovima i svetlosnim pločama“*". INPO je dobio isti odgovor kao u prvom slučaju da zahtev dostavi na srpskom jeziku, kako bi Opština mogla da odgovori na njihov zahtev.
7. Dana 30. avgusta 2019. godine, na osnovu člana 21. Zakona br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima INPO je podneo žalbu kod Ombudsmana protiv opštine Klokot

8. Dana 2 oktobra i 26 decembra 2019. godine, Ombudsman se obratio dopisom predsjedniku Opštine Klokot i tražio informacije o radnjama koje su preduzete ili koje se planiraju preduzeti u vezi sa zahtevima INPO za pristup javnim dokumentima.
9. Dana 3. februara 2020. godine, Opština Klokot je dostavila odgovor Ombudsmanu kojim upućuje INPO da se obrati odgovornim licima za pristup javnim dokumentima i odgovornom licu za nabavke.
10. Dana 16. aprila 2020. godine, predstavnica Ombudsmana se putem elektronske pošte obratila službenici za ljudska prava u vezi sa navedenom žalbom ali nije dobila odgovor.

Zakonski instrumenti primenjivi na Kosovu

11. 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.*”
12. 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.*”
13. 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 obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.*”
14. 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...*”
15. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njeni Protokoli, u članu 19, stav 1 i 2 garantuje pravo na slobodu i ličnu sigurnost, obuhvatajući i traženje, primanje ili prenošenje informacija i ideja svih vrsta: "*Svako treba imati pravo na mišljenje bez uplitanja. 2. Svako mora imati pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo uključuje slobodu traženja, primanja i prenošenja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, u štampanom ili umetnom obliku ili na bilo koji drugi način koji je on izabrao.*“
16. 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.*”
17. 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.*"
18. Ustav u članu 5. utvrđuje Albanski jezik i Srpski jezi kao službene jezike u Republici Kosovo, dok Zakon br. 02/L-37 o upotrebi jezika u članu 2, stav 2.1 utvrđuje da su

Albanski i Srpski i njihovi alfabeti službeni jezici na Kosovu i imaju ravnopravan status u Kosovskim institucijama.

19. Prema Zakonu br. 02/L-37 o upotrebi jezika u opštinskim institucijama se primenjuje jednakost službenih jezika opštine (član 7). Jezici imaju jednak status i usluge prevođenja moraju se pružati sa jednog jezika na drugi, ako se to zahteva.
20. Administrativno Uputstvo br. 2011/02 o određivanju postupka za sprovođenje Zakona o upotrebi jezika, u članu 5 propisuje: “*Pripadnici zajednice, jezik kojih uživa status jezika u službenoj upotrebi, imaju pravo da podnose zahteve i dokumenta pismeno i usmeno svim predstavnicima i izvršnim organima opštine i dobijanje odgovora na svom jeziku.*”
21. Član 5, stav 2.7, utvrđuje obavezu savke javne institucije da ima zvaničnu adresu elektronske pošte, posebno za komuniciranje sa javnošću i da zaduži jedno (1) lice da redovno kontroliše primljene podatke.

Analiza slučaja

22. Ombudsman primećuje da se zahtevi INPO-a za pristup javnim dokumentima upućeni Opštini Klokot odnose na dokumente koji su u interesu šire javnosti, i trebalo bi da budu dostupni u skladu sa zakonodavstvom na snazi. Štaviše, i nakon odgovora koji je Opština Klokot dostavila Ombudsmanu, kojim upućuje INPO da se obrati odgovornim službenicima za pristup javnim dokumentima i odgovornom licu za nabavke, kontakt sa njima je bio nemoguć. Osim toga, ZPJD izričito utvrđuje da zahtevi za pristup javnim dokumentima, ili za ponovnu upotrebu javnih dokumenata se tretiraju brzo i po principu objektivnosti i nepristrasnosti prema relevantnom Zakonu o opštem upravnom postupku (član 11.6).
23. 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.*”¹
24. Praksa ESLJP-a kontinuirano je prepoznala važan doprinos civilnog društva u raspravi o pitanjima od javnog interesa. (*Aplikacija 37374/05, stav 27*).
25. 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). U navedenom slučaju se radi o jednoj nevladinoj organizaciji gde je njihova uloga i uloga civilnog društva važna u kontroli rada vladinih tela.
26. Imajući u obzir zakonske obaveze, odgovornosti i nadležnosti koje opštine imaju prema važećim zakonskim odredbama, Ombudsman podseća Administrativno Uputstvo (MALS) br. 01/2015 o Transparentnosti u opštinama, kojim se regulišu promocija i unapređenje transparentnosti opštinskih tela i opštinske administracije u obaveštavanju građana i drugih interesnih grupa. Takođe, ovo administrativno uputstvo obavezuje opštinske

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

organe da aktivnosti opštine učine transparentnim i dostupnim građanima i zainteresovanim stranama, kao i da fizičkim i pravnim licima obezbede pristup javnim dokumentima (član 9).

27. Takođe, Ombudsman naglašava da se upotreba službenih jezika u javnim institucijama, odnosno na lokalnom i centralnom nivou, treba odvijati u skladu sa Ustavom i važećim zakonskim odredbama. Prema Zakonu br. 02/L-37 o upotrebi jezika u opštinskim institucijama se primenjuje jednakost službenih jezika. Dok Administrativno Uputstvo br. 2011/02 o određivanju postupka za sprovođenje Zakona o upotrebi jezika određuje da pripadnici jedne zajednice, čiji jezik uživa status jezika u službenoj upotrebi, imaju pravo da podnose zahteve i dokumenta na njihovom jeziku i da dobijaju odgovore na njihovom jeziku. (član 5.1).
28. Štaviše, Pravilnik 01/2011 o upotrebi službenih jezika na teritoriji Opštine Klokot – Vrbovac definiše da Srpski jezik i Albanski jezik imaju jednak status u njihovoj upotrebi u svim organima opštine. Prema tome, zahtev Opštine Klokot da INPO svoj zahtev za pristup javnim dokumentima dostavi na srpski jezik je u suprotnosti sa svim važećim zakonskim i podzakonskim aktima u zemlji.
29. Ombudsman zaključuje da u navedenom slučaju Opština Klokot nije uspela da ispuni obaveze u pogledu omogućavanja, odnosno odobravanja pristupa javnim dokumentima u skladu sa podnetim zahtevom podnosioca žalbe, pravo koje je garantovano domaćim aktima, kao i međunarodnim instrumentima.
30. Takođe, Ombudsman zaključuje da Opština Klokot trebalo bi da učini više na povećanju kapaciteta svojih službenika u pogledu tretiranja zahteva za pristup javnim dokumentima i u sprovođenju ZPJD-a, takođe bi trebalo da saopšti na svojoj veb stranici odgovorno lice za prihvatanje zahteva za pristup javnim dokumentima.
31. Ombudsman ističe 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.
32. 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

Opštini Klokot

- ***Da razmotri zahtev INPO-a i da odgovori i pruži pristup traženim dokumentima u skladu sa Zakonom br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima, i u skladu sa odgovarajućim zakonodavstvom na snazi.***

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