



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

---

## IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA

Ž. br. 702/2015

Žarko Dejanović

protiv

Opštine Klokot – Vrbovac

- Za:** G. Srećko Spasić, predsednik opštine Klokot – Vrbovac
- Predmet:** Ograničavanje prava na pristup javnim dokumentima
- Pravna osnova:** Ustav Republike Kosovo, član 135, stav 3,  
Zakon o Ombudsmanu, br.05/L-019, član 16, stav 8 i član 27

Priština, 3 oktobar 2016.god.

## **Cilj izveštaja**

Cilj ovog izveštaja je da se skrene pažnja opštini Klokot - Vrbovac (OKV) u vezi žalbe gospodina Žarko Dejanović, predsedavajući Skupštine OKV, na osnovu činjenica i dokaza, kao i spisa kojima raspolaže Institucija Ombudsmana (IO), koji se odnose na ograničavanje prava na pristup javnim dokumentima.

## **Nadležnosti Ombudsmana**

Član 135, stav. 3. Ustava daje ovlašćenja Ombudsmanu da daje preporuke *“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.”*

Takođe na osnovu člana 18, stav 1.2 Zakona o Ombudsmanu br. 05/L-019, Ombudsman je ovlašćen da: *“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.”*

## **Opis slučaja**

Činjenice, dokazi i informacije kojima raspolaže Institucija Ombudsmana, dostavljene od strane podnosioca predstavke i prikupljene prilikom vršenja istrage, sažeti kao u nastavku:

1. Dana 2. oktobra 2015.god., obzirom da su se na devetom sastanku Skupštine opštine, savetnici opštine složili da je potreban pristup na platni spisak svih zaposlenih u opštini, predsedavajući OKV se obratio rukovodiocu osoblja u OKV zahtevom (br.6403/2), za pristup na “Spisku svih zaposlenih u opštini”.
2. Dana 5. oktobra 2015.god g. Žarko Dejanović, je dobio odgovor od rukovodioca osoblja (br.6410/3), u kome je obavešten da njegov zahtev za pristup javnim dokumentima treba da se uputi službeniku za informisanje ili službeniku koji je imenovan od strane predsednika opštine i koji ima pravo i dužan je da vrši tražene usluge za pristup javnim dokumentima.
3. Dana 5. oktobra 2015.god., postupajući po odgovoru rukovodioca osoblja, žalilac se obratio g. Vojislav Kostić, imenovan od strane predsednika opštine, sa zahtevom za pristup javnim dokumentima. (br.6415/2).
4. Dana 7. oktobra 2015.god g. Dejanović se obratio zahtevom za pristup javnim dokumentima (br.6428/2), direktoru za finansije i budžet, direktoru Direkcije za obrazovanje, zdravstvo, socijalna pitanja, kulturu, omladinu i sport, direktoru Direkcije za upravu i javne usluge, direktoru za poljoprivredu i šumarstvo, i direktoru Direkcije za katastar, geodeziju i urbanizam.
5. Dana 15. oktobra 2015.god g. Dejanović obzirom da nije dobio nijedan odgovor u vezi njegovog zahteva, obratio se zahtevom (6462/2), g. Nikola Nojkić, direktoru Direkcije za finansije i budžet.

## **Postupci Institucije Ombudsmana**

6. Dana, 18. decembra 2015.god. Ombudsman je primio žalbu g. Žarko Dejanović, predsedavajući Skupštine opštine Klokot-Vrbovac u vezi ne odazivanja opštine Klokot-Vrbovac na njegove zahteve br. 6403/2, 6415/2, 6428/2, 6462/2 za pristup javnim dokumentima, kao i delimičnog i neobrazloženog odgovora (br.6410/3) opštine na zahtev koji je evidentiran pod br. 6403/2.

7. Dana 5. januara 2016.god., predstavnik Institucije Ombudsmana (IO) u cilju istraživanja ovog slučaja, posetio je opštinu Klokot - Vrbovac, razgovarao sa predsednikom opštine, obzirom da on nije imao saznanja o zahtevu podnosioca žalbe za pristup javnim dokumentima, prvenstveno je obavешten o zahtevima i zahtevano je od njega da nadležni organi odgovore na zahteve žalilaca. Na kraju susreta predsednik opštine je obećao da će da se raspita o tim zahtevima i da će žalilac dobiti odgovarajući odgovor.
8. Dana 21. januara 2016.god., predstavnik IO je razgovarao sa žaliljom i obavешten je da isti nije dobio odgovor.
9. Dana 4. februara 2016.god., predstavnik IO je razgovarao sa službenicom za ljudska prava, koja je tvrdila da je žalilji dostavljen odgovor.
10. Dana 14. marta 2016.god., žalilac je opet tvrdio da nije dobio odgovor.
11. Dana 15. marta 2016.god., predstavnik IO je tražio od odgovornih lica u opštini kopiju odgovora koji je vraćen žalilji.
12. Dana 17. marta 2016.god., odgovorna lica opštine su dali predstavniku IO kopiju odgovora za žalilju, međutim uočeno je da pruženi odgovor br. 6410/3, od 5. oktobra 2015.god., odgovor koji je g. Dejanović, dobio od rukovodioca osoblja, po kome njegov zahtev za pristup javnim dokumentima treba da se uputi službeniku za informisanje ili službeniku koji je imenovan od strane predsednika opštine i koji ima pravo i dužan je da vrši tražene usluge za pristup javnim dokumentima.

#### **Relevantni instrumenti primenjivi u Republici Kosovo**

13. Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav Kosova), u članu 41, stav 1. propisuje Pravo na Pristup Javnim Dokumentima, gde je definisano: "*Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima*".
14. Stav 2. istog člana Ustava Kosova, definiše da dokumenti u posedu svih institucija, su pristupačni svima, osim onih dokumenata za koje je pristup ograničen zakonom: "*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 koje je garantovano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, koja garantuje svakom "*pravo da traži, prima i širi obavешtenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice.*"
16. Slobodu primanja i davanja informacija predviđa i član 10, stav. 1 Evropske konvencije "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. Isto kao Ustav Kosova, i Evropska konvencija, predviđa pravo koje nije apsolutno i ograničenje tog prava može da se vrši iz određenih razloga: "*Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja*

*obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.”*

18. Duh člana 41. Ustava Kosova prosleđen je i u članu 1. Zakona o uvidu u javnim dokumentima br. 03/L-215 (u daljem tekstu: ZUJD), prema kome: *“Ovaj zakon garantuje svakom fizičkom i pravnom licu, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, nakon podnetog zahteva, pravo na uvid u dokumentima koje drže, izrađuju ili primaju javne institucije.”*
19. Član 4. stav 1. ZUJD, propisuje da: *„Bilo koji tražilac dokumenta ima pravo na uvid u dokumentima javnih institucija, pridržavajući se načela, uslova i ograničenja utvrđenih zakonom.”*, dok stav 4. precizira *“Javna dokumenta, primljena od podnosioca zahteva, ne mogu se koristiti s namerom denigracije, u propagandnoj i komercijalnoj svrhi.”*
20. Član 7. stav 2. definiše: *„Ako javna institucija ne poseduje, ne raspolaze, ili ne nadzire informaciju, a ima saznanja o dotičnom organu, resoru ili druge institucije, ona će odmah, ili najkasnije za 5 radnih dana, od dana primanja pismenog zahteva od strane podnosioca, dužna je da zahtev dostavi dotičnom organu, ili njegovom sektoru, koji poseduje, raspolaze ili nadzire informaciju”*, dok stav 3. definiše: *„Za ovakve postupke doticna javna institucija, - iz prethodnog stava, dužna je da o tome obaveštava podnosioca zahteva.”*, takođe isti član u stavu 8. ZUJD 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. Član 12. stav 1 ZUJD, predviđa razloge za isključenje prava na pristup javnim dokumentima: *Ograničenja ovog prava se sprovode proporcionalno, i jedino u svrhu zaštite:*
  - 1.1. nacionalnu bezbednost i zaštitu, međunarodne odnose;*
  - 1.2. javnu bezbednost;*
  - 1.3. sprečavanje, istragu i gonjenje krivičnih aktivnosti;*
  - 1.4. disciplinske istrage;*
  - 1.5. inspekciju, kontrolu i nadgledanje od strane javnih institucija;*
  - 1.6. privatnost i druge legitimne privatne interese;*
  - 1.7. zaštitu komercijalnih i drugih ekonomskih interesa;*
  - 1.8. zaštitu ekonomskih, monetarnih i menjačničnih državnih politika;*
  - 1.9. zaštitu ravnopravnosti strana u sudskim postupcima i efikasno upravljanje pravosuđja;*
  - 1.10. zaštitu sredine; ili*
  - 1.11. diskusija unutar ili između javnih institucija u vezi sa razmatranjem nekog pitanja.*
22. Član 12. stav 2. ZUJD kaže: *„Pristup informacijama koje sadrži neki dokument može se odbiti ukoliko bi njihovo otkrivanje štetilo ili bi moglo štetiti bili koji interes naveden u stavu 1, izuzev kada postoji neki viši javni interes da se izvrši otkrivanje”*.
23. Član 17, stav 1. ZUJD kaže: *„Institucija Ombudsmana je nezavisan organ, koji pomaže građanima za realizaciju prava na uvid u potrebnim dokumentima za koje su odbijeni”*.

24. Zakon br. 03/L-40 o lokalnoj samoupravi (ZLS), član 4, stav 4, definiše; “Sve opštinske vlasti odgovaraju građanima opštine u obliku koji je predviđen zakonom”.
25. Član 39, stav 2, kaže: “Odbornik Skupštine opštine može zatražiti informacije u vezi opštinskih pitanja od gradonačelnika ili predsedavajućeg komisije. Zahtev će se obraditi u skladu sa postupcima određenim Statutom i Poslovnikom o radu.”
26. Dok stav 5. istog člana definiše: “Odbornik Skupštine opštine može zatražiti od gradonačelnika informacije neophodne za njegov/njen rad kao odbornika. Ako on/ona nije zadovoljan/a odgovorom, on/ona može izneti to pitanje pred Skupštinu opštine.”
27. Član 68, stav 5. ZLS definiše: “Svaka osoba može imati uvid u bilo koji dokument koji ima Opština, osim ako je obelodanjivanje istog ograničeno u skladu sa Zakonom o pristupu zvaničnim dokumentima.”
28. Član 9.1 Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku, (u daljem tekstu ZUP), predviđa da: „Organi javne uprave vrše administrativne delatnosti na transparentan način i u bliskoj saradnji sa fizičkim i pravnim licima koja su obuhvaćena istom delatnošću”, dok u stavu 9.2. “Svako fiziko i pravno lice, bez potrebe isticanja specifičnog interesa u odnosu na organe javne uprave, ima sledeća proceduralna prava:
- a) da dobije informacije koje su na raspolaganju organima javne uprave,
  - b) da dobije takve informacije u okviru razumnog vremena,
  - c) da je dobije na isti način kao i svako drugo lice,
  - d) da je dobije pogodnim i efektivnim sredstvima.
29. Administrativno Uputstvo Br. 05/2013, o transparentnosti u opštinama, čiji je cilj da ojača transparentnost opštinskih organa putem pravila koja omogućavaju vršenje i razvoj dobrih administrativnih praksi za pristup javnim dokumentima, propisuje proceduru za pristup javnosti javnim dokumentima.

## **Analiza slučaja**

### **U vezi prava na pristup javnim dokumentima**

30. Ombudsman, na osnovu analize zakona i gore iznetih činjenica, u vezi sa žalbom g. Dejanović, za pristup javnim dokumentima u opštini Klokot - Vërbovac, uočava da je to pravo garantovano međunarodnim instrumentima, Ustavom i ostalim gore navedenim pravnim aktima.
31. Podnositelj žalbe, 2. oktobra 2015. godine, obratio se Direkcijama Opštine Klokot-Vrbovac sa četiri zahteva: br. 6403/2, 6415/2, 6428/2, 6462/2 za pristup javnim različitim dokumentima opštine (vidi tačku 6. izveštaja). Ali nije dobio nikakav odgovor od opštine Klokot-Vrbovac, uprkos pravu i zakonske obaveze opštine, shodno članu 7. stav 8. ZUJD, za davanje odgovora u zakonskom roku od 7. dana od dana podnošenja zahteva: “Javna institucija je dužna da u roku od sedam (7) dana, od dana registrovanja zahteva, donosi odluku o dozvoljavanju uvida u zatraženi dokument ili da pismeno odgovori sa obrazloženjem za potpuno ili delimično...”
32. Ombudsman takođe primećuje da je rukovodilac osoblja navedene opštine, u vezi zahteva br. 6403/2, od 2. oktobra 2015.g., za pristup “Platnom spisku svih zaposlenih u opštini”, odgovorio blagovremeno u pravnom roku. Međutim, uprkos odgovoru u pravnom roku, Ombudsman primećuje da je u navedenom slučaju javna institucija trebala navedeni zahtev da prosledi odgovornom licu i da je trebalo da se poštuje stav 2. i 3. člana 7, koji određuje pravnu obavezu javne institucije da prosledi zahtev

dotičnom organu, ili njegovom sektoru, koji poseduje, raspolaže ili nadzire informaciju, i za ovakve postupke dotična javna institucija - iz prethodnog stava, dužna je da o tome obaveštava podnosioca zahteva (stav 3.), dok u ovom slučaju, prema odgovoru, primećuje se da umesto da se zahtev prosledi nadležnoj javnoj ustanovi, podnosilac prijave je obavešten da zahtev bude upućen drugim institucijama u opštini Klokot - Vrbovac.

33. Takođe, iako se uočava po odgovoru da se zahtev g. Dejanović za uvid u platnom spisku odbija, navedeni odgovor ne sadrži savet za korišćenje pravnih sredstava, kako je predviđeno u članu 7. stav 8. ZUJD: "*Javna institucija je dužna da [...] informiše tražioca o pravu koje on ima da podnese zahtev za preispitivanje*".
34. Evropski sud za ljudska prava navodi da kašnjenje u pružanju informacija može da smanji u kontinuitetu, ili celokupnu vrednost informacije, ili interesovanja u vezi iste, jer vest čini uslugu koja brzo nestaje i kašnjenje objavljivanja istog, čak i za kratko vreme, može da uskrati ovoj novosti svu vrednost i interesovanje za istu (vidi slučaj *The SundayTimes protiv Velike Britanije*)<sup>1</sup>.

### **Zaključci Ombudsmana**

35. Ombudsman, zaključuje da je g. Srećko Spasić, predsednik opštine Klokot-Vrbovac, u susretu sa predstavnikom IO, 5.januara 2016.god., obećao da će se angažovati da žalilja dobije odgovor u roku od nedelju dana, što nije dokazao do sada.
36. Takođe, Ombudsman u vezi dela odgovora da: "*[...] službeni koji je imenovan od predsednika opštine je dužan da vrši tražene usluge [...]*", uočava da pružanje uvida u javnim dokumentima I opremanje informacijama nije usluga, već je parvo, garantovano međunarodnim instrumentima, ustavom, I drugim gore navedenim podzakonskim aktima. ESLJP u slučaju *Autronic Ag protiv Švajcarske*, navodi da *šloboda da se dobijaju informacije uključuje pravo da se prikuplja i traga za informacijama putem svih mogućih pravnih resursa*".<sup>2</sup>
37. S druge strane, Ombudsman pozdravlja spremnost za saradnju, i smatra da je dužnost predsednika opštine ključna za poboljšanje transparentnosti i demokratije i most između javnih institucija i opštine i građana, a samim tim ima i zakonsku odgovornost, da odgovori na različite pritužbe građana, uključujući i one na pristup informacijama. Kao što je navedeno u presudi Evropskog suda za ljudska prava *Observer i Guardian V. Velike Britanije "Odbijati javnosti informacije o funkcionisanju državnih organa, znači kršiti osnovno demokratsko pravo."*
38. Imajući u vidu da „*Samo zakon ima ovlašćenje da odredi prava i obaveze pravnih i fizičkih lica*", kao i na osnovu pruženih gore iznetih činjenica, Ombudsman zaključuje da su neodazivanje Opštine Klokot-Vrbovac, u vezi zahteva g. Dejanović i nepoptuni odgovor na zahtev, u suprotnosti sa odredbama ZUJD.
39. Stoga, u cilju poboljšanja poštovanja prava na pristup javnim dokumentima, kao ustavno i zakonsko pravo, u svrhu ostvarivanja ovog prava od strane građana, kao moćno sredstvo za kontrolu rada državnih organa, što utiče na poboljšanje rada državnih organa i povećanju transparentnosti i odgovornosti, u skladu sa članom 135, stav 3, Ustava Republike Kosova, i članom 27, Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman:

<sup>1</sup> *Case Of The Sunday Times V. The United Kingdom*, (Application no. 6538/74), 26 april 1979

<sup>2</sup> *Case Of Autronic Ag V. Switzerland*, (Application no. 12726/87), 22 May 1990

## Preporučuje

- *Opštini Klokot-Vrbovac da razmotri zahtev g. Dejanović, za pristup javnim dokumentima u skladu sa Zakonom o uvidu u javnim dokumentima.*
- *Da Opština preduzima konkretne korake za povećanje kapaciteta javnih službenika u vezi sa primenom Zakona o uvidu u javnim dokumentima i Zakona o Ombudsmanu.*

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo i članom 28. Zakona br.05/L-019 o Ombudsmanu, molim Vas da nas obavestite o postupcima koje će Opština Klokot-Vrbovac preduzeti, po ovom pitanju, kao odgovor na napred date Preporuke.

Zahvaljujući Vam se na saradnji, molim Vas da vaš odgovor po ovom pitanju, dostavite u razumnom vremenskom roku, a najkasnije u roku od trideset (30) dana od dana prijema ovog izveštaja.

S poštovanjem



Hilmi Jashari

Ombudsman