

Slobodan pristup informacijama i  
novinari Zapadnog Balkana:

# KORAK NAPRED, DVA UNAZAD

---

# Sadržaj

---

<b>Uvod</b>	4
<b>Rezime</b>	7
<b>Siže: Slobodan pristup informacijama</b>	11
Zakoni o slobodnom pristupu informacijama na Balkanu	16
<b>Izmene, razvoj, prakse i problemi</b>	16
Albanija	16
Bosna i Hercegovina	19
Kosovo	22
Severna Makedonija	26
Crna Gora	29
Srbija	32
<b>Rangiranje podnesenih zahteva</b>	37
Bosna i Hercegovina	38
Kosovo	40
Severna Makedonija	41
Srbija	43
<b>Zaključak</b>	46
<b>Preporuke</b>	48
<b>“Paper Trail to Better Governance” istraživanja</b>	49

# Uvod

---

Izveštaj je deo druge faze projekta "Paper Trail to Better Governance" Balkanske Istraživačke Regionalne Mreže – BIRN, čiji je cilj promovisanje poštovanja zakona, odgovornosti i transparentnosti na Balkanu.

Projekat doprinosi boljem funkcionisanju javnog sektora, poštovanju principa transparentnosti i odgovornosti prema građanima, što će dugoročno uticati na ljudska prava i bezbednost čitavog regiona Jugoistočne Evrope. U toku dve faze projekta razotkriveni su prestupi vlada, javnih i privatnih kompanija, kao i pojedinaca kroz promovisanje vladavine prava, odgovornosti i transparentnosti.

Glavni cilj projekta je dubinska analiza otvorenosti institucija kada je reč o Zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i uspostavljanje online baza podataka kroz multimedijalna i regionalna istraživanja.

Ključnu ciljnu grupu projekta čine istraživački novinari, istraživači, novinari iz drugih lokalnih/regionalnih medija i javnost na regionalnom i globalnom nivou.

Drugu fazu projekta podržala je Austrijska razvojna agencija, ADA, operativna jedinica Austrijske razvojne kooperacije. Prva faza projekta pokrivala je period od januara 2013. do 2016, i prvi izveštaj je objavljen u decembru 2016.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Transparentnost na Balkanu i u Moldaviji, BIRN Decembar 2016 <https://balkaninsight.com/wp-content/uploads/2016/06/transparency-in-the-balkans-and-moldova.pdf>

Druga faza projekta odnosi se na transparentnost javnih institucija u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Kosovu, Severnoj Makedoniji i Srbiji kroz praćenje Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, monitoring javno dostupnih podataka i objavljivanje istraživačkih priča o prestupima institucija, javnih i privatnih kompanija i pojedinaca.

Tokom više od 30 meseci projekat je pokrio istraživanja na pet ključnih kritičnih tema koje omogućavaju vladavinu prava u regionu: energetika, izgradnja puteva, finansijski sektor, priliv novca sa Bliskog istoka i industrija trgovine oružjem.

Kroz opsežno korišćenje javno dostupnih podataka, istraživanja su otkrila zloupotrebe u vladama, javnom i privatnom sektoru kao i prestupe moćnih pojedinaca.

BIRN je blisko sarađivao sa nekim od najvećih imena svetskog novinarstva u cilju proizvodnje velikog broja istraživačkih priča koje će preoblikovati percepciju javnosti o vladama, poslovnim elitama i novinarstvu.

Iz potrebe BIRN-a za otvorenošću pokrenut je BIRN Source: <https://birnsource.com>, besplatna, online biblioteka javnih dokumenata i baza podataka, koja je laka za pretragu.

Kako bi novinarima obezbedio bolji pristup otvorenim podacima, BIRN je lansirao i novu online platformu BIRN Investigative Resource Desk, BIRD, digitalni prostor sa alatima lakim za korišćenje, a u cilju jačanja i poboljšanja istraživačkog novinarstva.

Interaktivna platforma za novinare i medije, BIRD, će pružiti novinarima različite vidove pomoći, uključujući i komplet korisnih alatki kao i informacije u vezi sa slobodom informisanja, pristupom podacima i data bazama, i zaštitom i bezbednošću na internetu.

## Rezime

---

Izveštaj predstavlja zaključke o transparentnosti i odgovornosti vlada na Balkanu, i rangira izabrane institucije od najboljih ka najgorim po praksama u pogledu odobravanja pristupa javnim dokumentima, uglavnom novinarima.

Dok se region i dalje bori u svojim naporima ka boljem upravljanju i jačem poštovanju principa transparentnosti, odgovornosti i slobodnih medija, međunarodni izveštaji ukazuju na negativan trend u poslednjih nekoliko godina.

Jedan od najozbiljnijih problema predstavlja pad slobode medija i sve nepovoljniji položaj novinara u regionu. Sloboda medija, osnovna vrednost EU i kamen temeljac demokratije, iako je prioritetno reformsko područje u pristupnom programu Zapadnog Balkana EU, u regionu je i dalje ograničena. Zemlje koje nastoje da uđu u EU bore sa sistemskim nedostacima u ovoj oblasti koji zahtevaju dugoročne, održive promene.

U 2017. godini povećan je broj pretnji novinarima u Srbiji putem interneta i društvenih mreža, ali i slučajeva praćenja.

U 2018, situacija u regionu je ostala ista, ako ne i gora. Prema američkim organizacijama za zaštitu ljudskih prava "Freedom House", nedostatak medijskih sloboda, korupcija i slabe institucije i dalje su veoma zastupljeni problemi širom Balkana; "Freedom House" izdvaja porast autor-

itarizma u Srbiji kao predmet posebne brige, a organizovani kriminal i korupciju kao najveće izazove sa kojima se suočavaju sva društva Zapadnog Balkana, sa korupcijom kao ključnom zamerkom građana i birača. Regionalna studija koju je BIRN sproveo u Srbiji, Bosni i Hercegovini i na Kosovu zaključila je da su ograničeni profesionalni i tehnički kapaciteti, zajedno sa zabrinutošću za bezbednost predstavljali standardna ograničenja kada je reč o izveštavanju medija o organizovanom kriminalu i korupciji u tri zemlje regiona.

Početakom 2018. u izveštaju Doma lordova Britanskog parlamenta iskazana je zabrinutost da se zemlje Zapadnog Balkana okreću autoritativnom vođstvu i nacionalističkoj politici. "Uspesi postignuti dobrom upravom i vladavinom zakona su u opasnosti da se izgube dok se zemlje u regionu okreću autoritarnom vođstvu, nacionalističkoj politici i zauzimanju države", upozorava ovaj izveštaj.

Situacija u medijima u 2019. godini ostaje u velikoj meri negativna, mada sa malim razlikama među zemljama. Prema izveštaju "Freedom House", ocene slobode medija u gotovo svim zemljama regiona su u padu. U izveštaju za 2019, Freedom in the World 2019, status Srbije je degradiran na "delimično slobodna" pripisujući to padu nivoa demokratije u zemlji. Crna Gora je takođe strogo kritikovana. Severna Makedonija i Kosovo zabeležili su manji napredak, Bosna i Hercegovina manji pad, dok je Albanija održala svoj status "delimično slobodne" zemlje.

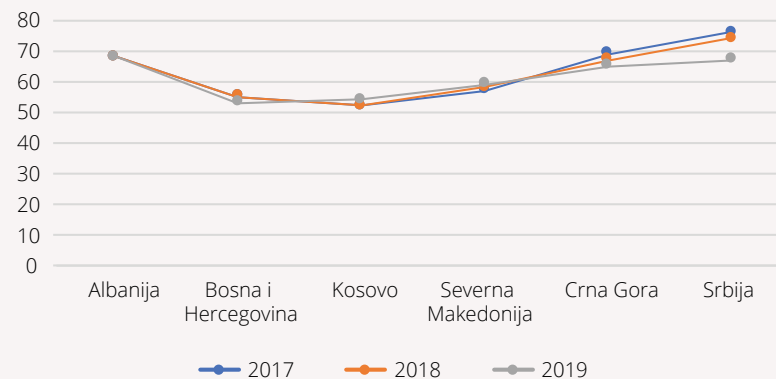


Tabela 1: Freedom House<sup>2</sup>

U indeksu Reportera bez granica, RWB, koji rangira zemlje i regione prema nivou slobode dostupne novinarima - zasnovane na proceni pluralizma, nezavisnosti medija, kvaliteta zakonodavnog okvira i sigurnosti novinara - samo su Kosovo i Severna Makedonija poboljšali status. Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija su dobile niže rezultate za 2019. godinu.

Od 2017. do 2018, kao što je prikazano na tabeli, ocene Albanije, Crne Gore, Kosova i Severne Makedonija su se povećale, dok je indeks Srbije opao.

<sup>2</sup> Ocene "Freedom House-a" po zemlji <https://freedomhouse.org/report/countries-world-freedom-2019>

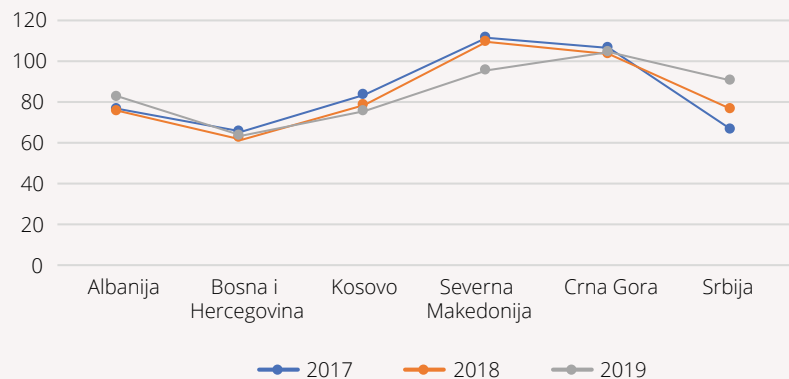


Table 2: Reporteri bez granica, Svetski indeks slobode medija<sup>3</sup>

Indeks ocenjuje zemlje od 0 do 100, sa 0 kao najboljim mogućim rezultatom a 100 kao najgorim.

Ukratko, uprkos blagoj pozitivnoj promeni u 2018. u nekoliko zemalja, prošla godina prikazuje pad slobode medija u svim zemljama.

3 Reporteri bez granica, Svetski indeks slobode medija <https://rsf.org/en/ranking>

## Siže: Slobodan pristup informacijama

Na papiru, zakoni o slobodnom pristupu informacijama širom Balkana su slični, ali njihova primena varira u velikoj meri. Pojedine zemlje proaktivno objavljuju velike količine podataka i dokumenata javnih institucija, prihvatajući koncept otvorenih podataka. Druge kaskaju. Iznenadjuće, dobra praksa objavljivanja podataka nije uvek povezana sa dobrim sistemom slobodnog pristupa informacija.

Pravo na informisanost i pravo na pristup javnim dokumentima je su upisani u ustave i zakone demokratskih društava. Legislative u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Kosovu, Severnoj Makedoniji i Srbiji garantuju pravo javnosti da pristupi zvaničnim dokumentima. Međutim, u toku provere transparentnosti, BIRN je otkrio da praksa često ne ispunjava legislativne okvire. Veliki broj zahteva za pristup dokumentima, koje su poslali novinari BIRN-a, je odbijen, ignorisan ili su bila neophodna ponavljanja i intervencije novinara kako bi obezbedili odgovor.

Kako bi povećao transparentnost i odgovornost u šest zemalja Zapadnog Balkana, i kako bi ispitao nivo implementiranosti zakona o slobodnom pristupu informacijama BIRN je u periodu od januara 2017. do juna 2019. podneo 854 zvanična zahteva za pristup dokumentima od javnog značaja.

	Januar 2017 - jun 2019
Broj podnetih zahteva	854
Broj odobrenih zahteva	408
Broj delimično odobrenih zahteva	225
Broj zahteva koji su odbijeni ili na koje nije odgovoreno	221

Tabela 3: BIRN Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja

Od 854 podnešena zvanična zahteva za pristup javnim dokumentima samo 408 je odobreno, 225 je delimično odobreno (institucije su odgovorile samo na tehničke zahteve) i 221 zahtev je odbijen ili na njega nije odgovoreno (čak ni u slučajevima kada su novinari ponavljali zahtev).

Kako bi bolje razumeo izazove pristupa javnim dokumentima na Balkanu, BIRN je uporedio godišnje izveštaje poverenika za informacije od javnog značaja u svih šest zemalja.

Tabela predstavljena ispod prikazuje broj žalbi koje su nadležne kancelarije primile zbog odbijanja pristupa javnim podacima, ignorisanja novinara od strane institucija ili odbijanja zahteva bez pravnog osnova, a na osnovu Godišnjih izveštaja Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja za 2018. godinu u Albaniji, Severnoj Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, i Ombudsmana na Kosovu i u Bosni i Hercegovini.

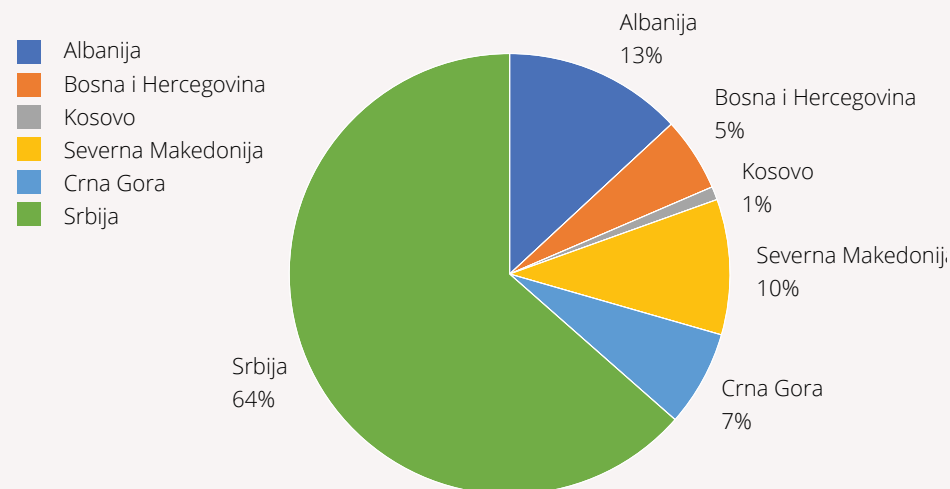


Tabela 4: Žalbe koje su primile kancelarije Poverenika/Ombudsmana

Srbija ima najviši broj primljenih žalbi (64%) tokom 2018, prate je Albanija sa 13%, Severna Makedonija sa 10% i Crna Gora sa 7%. Najniži broj žalbi prijavljen je kancelarijama Ombudsmana u Bosni i Hercegovini (5%) i na Kosovu (1%).

U Albaniji, samo tokom 2018, Poverenik za informacije od javnog značaja primio je 820 žalbi, od kojih je 622 izmireno bez posredovanja; 37 je izmireno odlukom Poverenika; 116 nije bilo u nadležnosti Poverenika; 9 je podnešeno nakon isteka roka; 17 je bilo nepotpunih i 24 je prenešeno na narednu godinu.<sup>4</sup>

Prema podacima Kancelarije ombudsmana u Bosni i Hercegovini, tokom 2018. primljeno je 340 žalbi na rad javnih institucija. Preporuke su izdate

<sup>4</sup> Poverenik za informacije i izaštitu podataka, Albanija, Godišnji izveštaj 2018 - [https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/03/ENGLISH\\_Annual\\_Report\\_2018\\_KDIMDP.pdf](https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/03/ENGLISH_Annual_Report_2018_KDIMDP.pdf)

u samo 50 slučajeva.<sup>5</sup>

Na Kosovu, Ombudsman je primio 61 žalbu na odbijanje pristupa javnim dokumentima. Od ukupnog broja slučajeva u 56 je otvorena istaga.<sup>6</sup>

Kancelarija poverenika za zaštitu prava na pristup javnim informacijama u Severnoj Makedoniji<sup>7</sup> zabeležila je 622 žalbe, od čega je samo 142 rešeno; ostalih 480 je pregledano tokom 2019. Žalbi na rad vladinih institucija je ukupno bilo 247: 41 se odnosila na sudove; 78 na opštine; 94 na medicinske institucije; 11 na obrazovne; šest na rad zaposlenih u javnim institucijama; 13 na javna preduzeća; i 10 je navedeno kao "drugo".

U Crnoj Gori Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama<sup>8</sup> u svom Izveštaju za 2018. godinu navela je da je 440 tužbi podneto zbog "ćutanja institucija", od kojih je 273 podnešeno protiv Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama. U 84 slučaja Agencija je naredila da nadležne institucije objave odluku. U drugih 356 slučajeva, nadležni su objavili odluku naknadno.

---

5 Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izveštaj 2018 - [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2019030109434379eng.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2019030109434379eng.pdf)

6 Kancelarija Ombudsmana, Kosovo, Godišnji izveštaj 2018 - <https://oik-rks.org/en/2019/04/08/annual-report-20188/>

7 Poverenik za zaštitu prava na pristup javnim informacijama, Severna Makedonija, Godišnji izveštaj 2018 - <http://komspi.mk/wp-content/uploads/2016/06/Годишен-извештај-за-работата-на-Комисијата-за-2018.pdf>

8 Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, Godišnji izveštaj 2018 - [http://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685\\_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf)

Srpski Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>9</sup> primio je najviše žalbi. Tokom 2018. godine, Poverenik je uspešno rešio 3.794 žalbe od ukupno primljenih 5.190 žalbi. Građani su podneli 4.842 (ili 94%) svih pritužbi i napitaka. A glavni razlog velikog broja pritužbi bilo je nepostojanje odgovornosti za kršenje zakona.

Od ukupnog broja pritužbi Povereniku, 3.346 žalbe odnosile su se na rad ministarstava i drugih državnih organa; 1.846 podneseno je protiv drugih administrativnih odeljenja. Od 3.974 rešenih žalbi u 2018. godini, samo 684 (17.24%) podneseno je protiv odluke ili zaključka državnog organa, a sve ostale žalbe, 3.290 žalbi (82,76%), podnete su zbog propusta vlasti da postupe po zahtevu ili zbog negativnog odgovora bez objašnjenja.

Potpuno ignorisanje zahteva zabeleženo je u 2.117 rešenih predmeta (53.3%), u 1.173 slučajeva (29.5%) žalba je podneta protiv negativnog odgovora vlasti i u 684 slučaja (17.2%) podneta je žalba na odluku ili zaključak donesen od strane vlasti.

---

9 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti - Godišnji izveštaj 2018 <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestaji-Poverenika/2018/Report2018.pdf>



# Zakoni o slobodnom pristupu informacijama na Balkanu

## Izmene, razvoj, prakse i problemi

Sve balkanske zemlje ratifikovale su zakone o slobodnom pristupu informacijama u poslednjih nekoliko godina. Međutim, implementacija tih zakona se suočava sa izazovima i teškoćama jer institucije sve češće odbijaju zahteve proglašavajući informacije “poverljivim”.

## Albanija

Zakon o pristupu informacijama u Albaniji<sup>10</sup> daje pravo svakome, nakon podnošenja zahteva, da pristupi informacijama iz zvaničnih dokumenata, bez obaveze da objasni motive takvog zahteva. Nadležne institucije u obavezi su da odobre pristup svim informacijama, osim ako zakon ne određuje drugačije.

10 Zakon o pravu na informisanost u Albaniji (2014) [http://www.qkr.gov.al/media/1307/119\\_2014-anglisht.pdf](http://www.qkr.gov.al/media/1307/119_2014-anglisht.pdf) [https://www.legislationline.org/download/id/7982/file/Albania\\_Law\\_right\\_information\\_2014\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/7982/file/Albania_Law_right_information_2014_en.pdf) i Zakon o pravu na informiranje putem službenih dokumenata (1999) <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6492>

Uprkos svim manama Zakon o pristupu informacijama u Albaniji postoji od 1999. godine, 2014. unete su izmene kojima je omogućen širi pristup zvaničnim dokumentima, i kojim su nametnute konkretne kazne za javne funkcionere koji odbiju da dostave informacije. Danas, podnošenjem zahteva, novinari u teoriji mogu da pristupe većini javnih informacija, dokumenata i podataka u Albaniji.

Novi zakon uključuje brojne nove koncepte: mogućnost reklasifikacije tajnih dokumenata, objavljivanje delimičnih informacija i upotrebu informacione tehnologije kako bi se informacije javnih institucija učinile dostupnijim javnosti.

Zakon obavezuje institucije da imenuju koordinateure čija je dužnost da obezbede pravo na pristup informacijama. Izmenama zakona uspostavljena je i institucija Poverenika za pristup informacijama, žalbenog tela u slučajevima kada institucije ili odbiju da odgovore na zahtev, ili odgovore samo delimično. Tokom 2018. samo 331 javna institucija je imenovala interne koordinateure za bolju implementaciju prava na pristup informacijama od javnog značaja, efikasno vođenje primljenih zahteva i praćenje odgovora institucija.

Zakon omogućava javnim telima da naplaćuju fotokopiranje, ali se ne naplaćuju elektronske kopije. Javna ustanova u obavezi je da odluči da li je zahtev prihvaćen u roku od deset dana od podnošenja zahteva. Ako se zahtev odbije, podnosilac zahteva može da se žali povereniku, a potom i sudovima. Za oslobađanje informacija primenjuju se brojni izuzeci, uključujući dokumente koji se odnose na nacionalnu sigurnost i međunarodne i međuvladine odnose.

Godišnji izveštaj Poverenika za 2018. ukazao je na sledeće probleme kada je reč o nivu transparentnosti svih ministarstava:<sup>11</sup>

- Programi za transparentnost se ne ažuriraju i nedostaje nekoliko dokumenata koje je trebalo objaviti u skladu sa članom 7. Zakona o pravu na informisanje. Konkretno, informacije o budžetu, nabavkama i revizorskim izveštajima još uvek nisu objavljene;
- Koordinator o pravu na informacije bili su eksperti koji su imali ograničen pristup drugim strukturama ministarstva, čime je dostavljanje informacija u zakonskom roku od deset dana otežano;
- Zahtevi nisu podnošeni koordinatoru, već su delegirani drugim strukturama ministarstva. To znači da je sa njima postupano kao i sa drugim zahtevima na spisku dnevnih aktivnosti vlasti;
- Koordinator za pravo na informacije nemaju dovoljno znanja o pravnom okviru, zbog čega implementacija zakona nije na zadovoljavajućem nivou.

Kada je reč o lokalnim vlastima, u godišnjem izveštaju Poverenika primetno je poboljšanje nivoa transparentnosti. Sve opštine su odredile koordinate za pravo na informacije, a broj zahteva koji su opštine obradile tokom 2018. godine bio je 7.244, dok je broj odbijenih zahteva bio 367.

---

11 Godišnji izveštaj poverenika za 2018. [https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/03/ENGLISH\\_Annual\\_Report\\_2018\\_KDIMDP.pdf](https://www.idp.al/wp-content/uploads/2019/03/ENGLISH_Annual_Report_2018_KDIMDP.pdf)

U Izveštajima Evropske komisije o napretku Albanije za 2018. godinu takođe je primećen pozitivan pomak opština. U njima je navedeno da bi misiju poverenika trebalo dodatno ojačati.

„U pogledu učešća javnosti u donošenju lokalnih odluka, postignut je dalji napredak u oblasti pristupa informacijama: sve veći broj opština je obelodanio javne informacije i odredio lokalnog koordinatora odgovornog za pravo na informacije.“ (Izveštaj EK o Albaniji 2018, strana 11)

**U toku projekta, BIRN je podneo 49 zahteva različitim institucijama u Albaniji. Tražene informacije uključuju: dosijee tužilaštva / izjave o bogatstvu i imovini sudija, tužilaca, gradonačelnika; koncesione ugovori u zdravstvenom sektoru; skidanje oznake “poverljivo” sa dokumenata o integritetu sudija i tužilaca; sudske spise o osobama upletenim u organizovani kriminal; dokumenta vezana za lažne nabavke za izgradnju puteva; informacije Centralne banke o novčanim transferima; audio snimke svih sastanaka Visokog saveta pravde.**

**Međutim, u potpunosti je odgovoreno na samo 30 od 49 zahteva; na 10 je delimično odgovoreno, a devet je odbijeno.**

## Bosna i Hercegovina

Kao demokratska zemlja koja teži članstvu u EU, Bosna i Hercegovina je bila jedna od prvih zemalja balkanskog regiona koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, 2000. godine. Međutim, stručnjaci se slažu da zakon zahteva izmene i dopune radi rešavanja različitih nedo-

stataka koji su utvrđeni tokom godina.<sup>12</sup> Takođe, Bosna i Hercegovina ostaje jedina zemlja na Balkanu koja ne nudi pristup javnim zapisima u elektronskom obliku.<sup>13</sup>

Sa složenim sistemom izvršnih vlasti, zakoni i propisi u Bosni i Hercegovini uglavnom funkcionišu, ali kapaciteti vlada za planiranje i koordinaciju politika na svim nivoima vlasti još uvek nisu dovoljni.

Kao deo dobre prakse upravljanja, institucije bi trebalo redovno i sistematski da objavljuju informacije, bez obzira da li su podneti zahtevi za pristup ili ne.

Međutim, Bosna i Hercegovina daleko zaostaje u institucionalnoj transparentnosti, konkretnije u pogledu objavljivanja informacija na zvaničnim veb stranicama. Proaktivna transparentnost još uvek nije utvrđena zakonskim aktima, a informacijama se uglavnom pristupa reaktivno - podnošenjem zahteva instituciji koja poseduje željene informacije.<sup>14</sup> U tom smislu, pravni akti o pravu na pristup informacijama od javnog značaja u Bosni i Hercegovini su zastareli i ne zadovoljavaju potrebe i očekivanja digitalnog doba.

---

12 Analitika, Centar za socijalna istraživanja - Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini (2013) [http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/proaktivna\\_transparentnost\\_policy\\_memo\\_eng\\_4juni\\_web.pdf](http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/proaktivna_transparentnost_policy_memo_eng_4juni_web.pdf)

13 Analitika, Centar za socijalna istraživanja - Proaktivna transparentnost u institucijama Bosne i Hercegovine: dobre prakse (2016) [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/primjena\\_standarda\\_eng.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/primjena_standarda_eng.pdf)

14 "Zakon o pristupu informacijama", Službeni glasnik BiH 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; "Zakon o pristupu informacijama Federacije Bosne i Hercegovine", Službeni glasnik FBiH 32/01; "Zakon o pristupu informacijama Republike Srpske", Službeni glasnik RS 20/01. <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/40/topic/3>

Zakon o pristupu informacijama Bosne i Hercegovine<sup>15</sup> daje svakoj osobi pravo na pristup informacijama pod kontrolom javnog organa i svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da takve informacije objavi. Cilj zakona je da olakša i promoviše maksimalno i ubrzano otkrivanje informacija u rukama državnih organa, uz najmanju razumnu cenu. Zahtevi za informacije moraju biti u pisanom obliku. Podnosilac zahteva mora da podigne tražena dokumenta lično u prostorijama odgovarajuće institucije. Podnosiocu prijave može biti naplaćeno kopiranje dokumenata, ili mora da plati taksu ukoliko nadležna institucija smatra da je broj dokumenata velik. Institucije imaju 15 dana da odgovore na zahtev. Kada se zahtev odbije, podnosilac ima pravo žalbe. Koraci žalbe uključuju administrativnu žalbu, pokretanje postupka pred ombudsmanom i na kraju kod nadležnog suda. BiH ograničava pristup određenim dokumentima u ime zaštite interesa državne sigurnosti, radi osiguranja bezbednosti, zaštite interesa spoljne i monetarne politike i kako ne bi naštetila sprečavanju ili otkrivanju zločina.

Izveštaj Evropske unije o napretku za 2018. godinu navodi da je pristup javnim informacijama u Bosni i Hercegovini različito regulisan. Ono što je još važnije, ističe da se mehanizmi za praćenje zakona o slobodnom pristupu informacijama ne sprovode efikasno. Problemi u korišćenju zakona o pristupu informacijama rezultat su pre svega ćutanja uprave, kašnjenja sa odgovorima, pružanja nepotpunih informacija kao i nedovoljne institucionalne odgovornosti u postupanju sa žalbama.<sup>16</sup>

---

15 Zakon o pristupu informacijama (2000), Bosna i Hercegovina <https://www.legislationline.org/legislation/section/legislation/country/40/topic/3>

16 Izveštaj EU o napretku, 2019 Bosna i Hercegovina: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6402>

Ukratko, pristup informacijama u Bosni i Hercegovini ometa zakonodavstvo o zaštiti podataka, koje se tumači na način koji štiti privatne, a ne javne interese. Ono što je posebno važno, posljednja izmena zakona onemogućila je javnosti pristup dokumentima koje državni organi potpisuju sa privatnim kompanijama, ukoliko privatne kompanije ne odobre pristup dokumentima trećoj strani (odnosno novinarima i javnosti).

**BIRN je u toku projekta podneo 12 zahteva u BiH koji su zahtevali stalno praćenje i podsećanje pre nego što su vlasti na neki način odgovorile.**

**Iako je zakonski rok za odgovor institucija 15 dana, prosečni vremenski okvir odgovora je mesec dana - a novinarima BIRN-a trebalo je dva do tri meseca da dobiju bilo kakav odgovor.**

**Od 12, odgovoreno je na samo tri zahteva: Centralna banka, Ministarstvo spoljne trgovine i Poreska uprava na državnom nivou. Na preostalih osam zahteva odgovoreno je u nekom obliku, ali nijedna od traženih informacija nije bila uključena u zvanične odgovore.**

## Kosovo

Zakon o pristupu javnim dokumentima<sup>17</sup> stupio je na snagu 2010. godine sa ciljem povećanja transparentnosti vlade. Ali ipak, njegova primena ostaje neujednačena. Zakon sadrži odredbe kojima se svakom fizičkom i pravnom licu nakon podnošenja zahteva daje pravo na pristup infor-

---

17 Zakon o pristupu javnim dokumentima (2010), Kosovo <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=272423>

macijama. Zahtev može da se podnese pismeno ili usmeno. Međutim, u praksi, institucije često i dalje zahtevaju zvanično pismo.

Na papiru, Kosovo ima jedan od najboljih zakonodavnih okvira kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja. U stvarnosti, zakon zahteva temeljnu reviziju koja bi se pozabavila njegovom problematičnom i fragmentiranom primenom.

Zakon obavezuje sve institucije koje primaju zahteve za pristup javnim dokumentima da odgovore u roku od sedam dana, počev od početnog datuma registracije zahteva, i da izdaju odgovarajuća tražena dokumenta.

Ako je zahtev odbijen ili ako organ ne odgovori na vreme, podnosilac zahteva može podneti žalbu Ombudsmanu ili sudovima. Izuzeci se odnose na informacije o nacionalnoj bezbednosti, odbrani, međunarodnim odnosima, javnoj bezbednosti, otkrivanju i istrazi kriminalnih aktivnosti; disciplinskim istragama, inspekciji, kontroli i nadzoru od strane javnih institucija, privatnosti i drugim legitimnim interesima.

Postupajući na osnovu sugestija i preporuka civilnog društva, Evropske unije i medijskih udruženja, Kosovo je promenilo Zakon o pristupu javnim dokumentima. Parlament je novi zakon usvojio i ratifikovao sredinom 2019. godine.<sup>18</sup>

Izmene zakona uspostavile su instituciju poverenika, nezavisnog tela

---

18 Novi zakon o pristupu javnim dokumentima (Jul 2019), Kosovo <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=20505>

koje imenuje parlament. Poverenik je deo nove Agencije za informisanje i privatnost i nadgleda primenu zakona o zaštiti ličnih podataka i pristupu javnim dokumentima. Međutim, još nije imenovan, a civilno društvo pažljivo prati proces imenovanja.

Prema godišnjem izveštaju Ombudsmana za 2018. godinu, zabrinjavajući su podaci koji se tiču odbijanja institucija da daju javna dokumenta ili dostave kompletna dokumenta onima koji ih traže.

Većina pritužbi koje je Ombudsman primio tokom prethodne godine odnosila se na pristup javnim dokumentima i bila je upućena protiv centralnih javnih institucija. Tabela ispod predstavlja nalaze izveštaja:<sup>19</sup>

Ministarstva su odgovorna za najveći procenat odbacivanja - 23,41%, slede opštine sa 17,30%; zatim sudovi sa 4,7%; Sudsko veće sa 2,4%, Tužilaštvo sa 1,2% i Tužilačko veće sa 1,2%. Ostale institucije činile su 8,4%.

Istraga Ombudsmana o pritužbama otkrila je nedostatak klasifikacije dokumenata, nedostatak kapaciteta odgovornih službenika za rešavanje zahteva za pristup javnim dokumentima i nedostatak volje među institucijama za sprovođenje zakona, što je zajedno rezultiralo kršenjem prava na pristup javnim dokumentima. Takođe, kao problemi ističu se to što su tražioci dokumenata primorani da šetaju od jednog odeljenja do drugog kako bi prikupili informacije, kao i obećanja odgovornih zvaničnika da će dostaviti dokument, a potom to ne učine.

19 Godišnji izveštaj Kancelarije ombudsmana 2018, Kosovo <http://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2724>

Iako institucije često brzo potvrde primanje zahteva i to čine u zakonskim rokovima, odluka o odobrenju ili odbijanju zahteva se često ne donosi u rokovima utvrđenim zakonom, uprkos važnosti brzog dostavljanja informacija / dokumenata. Javne institucije takođe često ne pružaju opravdanje zasnovano na zakonu za nedozvoljavanje / ograničavanje pristupa informacijama.

Tokom projekta, BIRN Kosovo je u više navrata podnosilo žalbe na rad nekoliko institucija zbog uskraćivanja pristupa javnim dokumentima. U svim slučajevima, Ombudsman je tražio od institucija da odobre pristup - ali samo 45% zahteva rezultiralo je pristupom traženim dokumentima, za 20% odobren je samo delimični pristup. Na preostalih 35% još uvek se čeka.

INSTITUCIJE	Tip dokumenata
Ministarstvo finansija	Računi zvaničnih večera
Ministarstvo zdravlja	Dobitnici grantova ministarstva (NVO)
Ministarstvo kulture, sporta i omladine	Dosijei kandidata za radno mesto u ministarstvu
Ministarstvo trgovine i industrije	Licence kompanije "SHELL"
Opština Podujevo	Računi zvaničnih večera
Opština Kosovo Polje	Računi zvaničnih večera
Opština Skenderaj	Računi zvaničnih večera
Opština Dečani	Računi zvaničnih večera
Opština Priština	Spisak stambenih korisnika
Kompanija Telekom	Ugovori sa medijima

Tabela 5: Žalbe BIRN Kosovo Ombudsmanu

Tokom projekta BIRN Kosovo podneo je najveći broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Podneto je 337 zahteva opštinama, ministarstvima, Telekom kompaniji, tužilačkom savetu, sudskom savetu, Kancelariji predsednika, Kancelariji premijera i Telu za reviziju nabavki. Od toga je 188 zahteva odobreno, na 27 delimično odgovoreno, a 122 odbijeno.

## Severna Makedonija

Slobodan pristup informacijama u Severnoj Makedoniji zagaranтован je Ustavom iz 1991. godine kao osnovno pravo koje uživaju svi građani.<sup>20</sup> Petnaest godina kasnije, 2006. godine, parlament je usvojio Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama.<sup>21</sup> U 2010. godini Zakon je pretrpeo značajne promene, što je rezultiralo poboljšanim pravnim okvirom koji garantuje pravo na informacije i koji je usklađeniji sa međunarodnim i evropskim standardima. Iako je pravni okvir tada ocenjen kao zadovoljavajući, primena je i dalje otežana.

Poslednje izmene zakona izvedene su sredinom 2019. godine i ratifikovao ih je predsednik Severne Makedonije. Izmenama je skraćen period čekanja na prijem odluke o traženim informacijama sa 30 na 20 dana. Pored toga, novim izmenama zakona svi podaci o finansiranju političkih aktivnosti su postali javni i dostupni.

---

20 Član 16, paragraf 3 Ustava Republike Makedonije <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf>

21 Zakon o slobodnom pristupu javnim informacijama (na engleskom jeziku): [http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/en/LAW\\_ON\\_FREE\\_ACCESS\\_TO\\_PUBLIC\\_INFORMATION.pdf](http://arhiva.mioa.gov.mk/files/pdf/en/LAW_ON_FREE_ACCESS_TO_PUBLIC_INFORMATION.pdf)

Iako zakon ima dobru pravnu osnovu, ne primenjuju ga u potpunosti sve javne institucije.

Dve godine zaredom, izveštaji Evropske komisije o napretku Severne Makedonije, koji pokrivaju 2017. i 2018. godinu, pozivaju Vladu da obav-eže ministarstva i sve druge javne institucije da objave više informacija na veb lokacijama i učine dostupnim javnosti više skupova informacija.

Zakonom je osnovana Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup javnim informacijama, u cilju promovisanja i praćenja sprovođenja zakona od strane svih javnih institucija. Međutim, uloga Komisije bila je veliki izazov, jer je broj žalbi bio visok, a odgovor javnih institucija nizak.

U godišnjem izveštaju za 2018. godinu, kancelarija Komisije prijavila je 622 žalbe na odluke „nosioca informacija“. U poređenju sa 2017. godinom, Komisija je izvestila da je broj žalbi bio manji za 136, što odražava izvestan napredak postignut u transparentnosti javnih institucija.<sup>22</sup> Izveštaj napominje da je najveći broj žalbi, 421, stigao od građana i fondacija, što je ocenjeno pozitivnim, jer je osnovni zadatak Komisije da što više građana koristi ovo pravo i na taj način pristupi većem broju javnih informacija. Od ukupnog broja odluka koje je Komisija donela na osnovu žalbi za 2018. godinu, 89% je bilo pozitivno, odnosno doneseno u korist podnosioca žalbe.

---

22 Komisija za zaštitu prava na slobodan pristup javnim informacijama, godišnji izveštaj <http://komspi.mk/wp-content/uploads/2016/06/Годишен-извештај-за-работата-на-Комисијата-за-2018.pdf>

Izveštaj Evropske unije o napretku za 2018. godinu zabeležio je malu pozitivnu promenu, ali takođe napominje da Komisija još uvek nema dovoljno kapaciteta i moći da nadgleda i primenjuje zakon. U izveštaju se dodaje da je vlada skinula oznaku “poverljivo” i objavila nekoliko dokumenata i sporazuma potpisanih sa stranim investitorima. Skidanje oznake “poverljivo” i objavljivanje bili su jedan od „hitnih prioriteta reforme” Evropske komisije za zemlju. Naknade za naplatu javnosti za primanje javnih informacija takođe su smanjene, a javne informacije u elektronskom obliku sada su besplatne. Iako je došlo do blagog pada obima i kvaliteta informacija koje objavljuju organi lokalne uprave, od ministarstava i drugih državnih institucija sada se traži da proaktivnije objavljuju standardne skupove informacija. Komisija koja razmatra žalbe nema dovoljan kapacitet da nadgleda poštovanje zahteva za proaktivnim objavljivanjem informacija. Izveštaj takođe predlaže da se Komisiji da ovlašćenje da izriče kazne i da podstakne javne davaoce informacija da sistematski sprovode relevantno zakonodavstvo.<sup>23</sup>

**U Makedoniji Birn je podneo 233 zahteva tokom trajanja projekta. Od toga je odgovoreno na samo 79. BIRN je Komisiji za zaštitu prava na slobodan pristup javnim informacijama podneo 32 žalbe. U nekim slučajevima, uprkos pozitivnoj odluci Komisije, određena institucija još uvek nije postupila ispravno i podatke nije poslala BIRN-u.**

---

23 Izveštaj Evropske komisije o napretku , Severna Makedonija: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf>

## Crna Gora

Crna Gora je prvi put usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama 2005. godine. 2012. godine na snagu je stupio novi zakon koji je pružio bolji standard zaštite slobode informacija od prethodnog akta.<sup>24</sup> Pristup informacijama u Crnoj Gori je zagaranтован Ustavom. Zakon je izmenjen i dopunjen 2017. godine, i zahteva da agencije proaktivno objavljuju vladine informacije, a pokrenut je i portal sa otvorenim podacima. Ali portal takođe ima ograničenja kada je reč o poverljivosti i zaštiti ličnih podataka. Iako je Crna Gora članica Partnerstva za otvorenu upravu od 2011. godine, još uvek zaostaje u objavljivanju aktuelnih informacija na veb stranicama institucija.

Freedom House ističe da vlada Crne Gore objavljuje pojedine informacije putem interneta, ali da građani imaju malo mogućnosti da značajno učestvuju u javnim konsultacijama o zakonodavstvu. Planovi budžeta nisu široko dostupni, kao ni informacije o vladinim ugovorima.<sup>25</sup>

Uprkos pozitivnim pomacima koji su postignuti usvajanjem novog zakona, Crna Gora i dalje ima problema sa primenom istog. Izveštaj Evropske komisije o napretku, objavljen 2018. godine, kaže da primena novog zakona „nije doprinela obezbeđivanju veće transparentnosti i odgovornosti u javnim službama, jer vlasti i dalje proglašavaju tražene informacije poverljivim, isključujući ih iz domena primene ovog zako-

---

24 MANS - Sloboda informisanja u Crnoj Gori <http://www.mans.co.me/en/wp-content/uploads/fai/FreedomOfInformation-Internship.pdf>

25 Freedom House <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/montenegro>



na.”<sup>26</sup> U istom izveštaju se dodaje da, iako se očekivalo da izmene zakona o pristupu informacijama ubrzaju postupak dobijanja informacija, postoji zabrinutosti zbog sve češćih tendencija vlasti da proglase informacije poverljivim.

Crnogorska mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS ističe da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama vrlo jak, sa mnogim pozitivnim karakteristikama koje su u skladu sa međunarodnim standardima, ali tvrdi da još uvek postoje ozbiljna ograničenja kada je reč o pravu na informacije, koja negativno utiču na sposobnost građanskih aktera da ispune svoju ulogu javnih čuvara.<sup>27</sup>

Jedan od problema Zakona o slobodnom pristupu informacijama je član 1, koji sadrži niz isključenja koja nisu u skladu sa međunarodnim standardima ili ustavom zemlje.<sup>28</sup>

### Crnogorski Zakon o slobodnom pristupu informacijama - član 1

Pravo na pristup i ponovnu upotrebu informacija koje poseduju organi javne vlasti ostvarivaće se na način i u skladu sa postupkom utvrđenim ovim Zakonom.

26 Izveštaj Evropske komisije o napretku , Crna Gora <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

27 Crnogorska mreža za afirmaciju NVO sektora <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2018/06/AIE-MANSanalysis.pdf>

28 Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Crna Gora 2012 - 2017 <http://www.katologpropisa.me/wp-content/uploads/2016/11/Zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-1.pdf>

Odredbe ovog zakona ne odnose se na:

- stranke u sudskim, upravnim i drugim postupcima propisanim zakonom, kojima je pristup informacijama iz ovog postupka propisan;
- informacije koje se moraju čuvati u tajnosti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast tajnih podataka;
- informacije koje predstavljaju poverljive informacije koje poseduju međunarodne organizacije ili druge države, kao i tajne informacije od strane vlasti koje potiču ili se razmenjuju u saradnji sa međunarodnim organizacijama ili drugim državama.

U prvom stavu, član 1 zakona uspostavlja pravo pristupa informacijama i njihovu ponovnu upotrebu, a potom potpuno kontradiktorno se navodi da određene informacije ne spadaju u domet zakona i preusmeravaju se na nove norme.

Drugi problem u verziji Zakona o slobodnom pristupu informacijama iz 2017. godine je uvođenje izuzeća koja se odnose na poslovne tajne i intelektualnu svojinu. Prema međunarodnim standardima, zaštita komercijalnih i poslovnih interesa je legitimna briga, ali mora biti podvrgnuta ispitivanju štete i javnog interesa. Praćenje aktivnosti javnih tela i njihovih odnosa (finansijskih i drugih) sa privatnim telima je očigledno u javnom interesu. Takođe, intelektualno vlasništvo samo po sebi nije osnova za odbijanje pristupa informaciji, čak i ako može ograničiti upotrebu / ponovnu upotrebu određenih informacija.

Pored toga, zakonski rok za vlasti da izdaju odgovor ili navedu razloge zbog kojih zahtev može biti odbijen produžen je sa osam na 15 dana.



**U Crnoj Gori BIRN nije mogao da podnese nikakve zahteve tokom izveštajnog perioda zbog komplikovanog praćenja prethodnog zahteva iz 2016. godine, koji je dostavljen crnogorskoj carini.**

## Srbija

Ustav Srbije u članu 51. priznaje pristup informacijama kao osnovno ljudsko pravo. Pristup informacijama se podrazumeva i kao pravo na slobodu mišljenja i izražavanja koje je utvrđeno članom 46 Ustava.<sup>29</sup>

Srbija je 2004. godine usvojila Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>30</sup> čime je omogućeno dobijanje informacija od javnog značaja svakom građaninu. Pretpostavka zakona je da sve informacije kojima raspolažu javne institucije treba da budu dostupne javnosti, te da je pravo traženja informacija zagarantovano svima, uključujući i strancima. Podnosilac zahteva ne mora da izjavi zašto su mu potrebne informacije, a javne institucije moraju da odgovore na zahteve za pristup informacijama u roku od 15 radnih dana. U praksi vlasti često opstruiraju zahteve.

Zakonom je uspostavljeno nezavisno telo, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka, zaduženo za slobodan pristup informacijama, kao samostalni javni organ, nezavisan u izvršavanju svojih

---

29 Ustav Republike Srbije: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRON-IC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf>

30 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_slobodnom\\_pristupu\\_informacijama\\_od\\_javnog\\_znacaja.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_slobodnom_pristupu_informacijama_od_javnog_znacaja.html)

ovlašćenja i sa glavnim zadacima zaštite tog prava.

Međutim, Poverenik, kad god je pri odlučivanju o žalbama uskraćeno pravo na informacije, nema moć da odlučuje o odbacivanjima od strane najviših državnih institucija. On ili ona takođe ne poseduju nikakva ovlašćenja za sprovođenje svojih odluka. Takođe, iako zakon sadrži kaznene odredbe za prekršaje, Poverenik nije ovlašćen za pokretanje prekršajnog postupka.

Konačno, novčane kazne su toliko niske da čak i plaćanje novčane kazne može biti isplativo za institucije koje ne žele da otkriju određene informacije. Kazne se plaćaju iz javnog budžeta nadležne institucije, tako da službenici ne trpe nikakve posledice, a u nekim slučajevima radije ih plaćaju, umesto da pruže tražene informacije. Kao što Fabrizio Scrollini tvrdi u svom izveštaju "Unapređenje demokratije": Poboljšanjem horizontalne odgovornosti i transparentnosti u Srbiji, „pojačano je ovlašćenje Poverenika za kažnjavanje vlasti i na taj način može da kažnjava institucije koje ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze pozivajući se na Zakon o transparentnosti ili Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Treba napomenuti da se novčane kazne plaćaju iz budžeta organizacije, a ne kažnjavaju se službenici odgovornih za njih.”<sup>31</sup>

Prema godišnjem izveštaju kancelarije Poverenika,<sup>32</sup> pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji se široko koristi, ali je

---

31 „Unapređenje demokratije: poboljšanje horizontalne odgovornosti i transparentnosti u Srbiji“ <https://www.poverenik.rs/en/publications/studies/1388-advancing-democracy-improving-horizontal-accountability-and-transparency-in-serbia.html>

32 Godišnji izveštaj za 2018. godinu - Kancelarija Poverenika: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2018/Report2018.pdf>

teško ostvarivo bez intervencije Poverenika. Na to ukazuje i veliki broj žalbi i peticija građana - 4.842. Istovremeno, broj slučajeva u kojima su informacije odbijene i nakon podnošenja žalbe i nakon što je Poverenik doneo obavezujuću odluku, povećao se.

Izveštaj navodi da je samo u 2018. godini Poverenik obradio ukupno 17.700 slučajeva, uključujući 4.109 nerešenih predmeta prenesenih iz prethodnog perioda. Od tog broja, oko 77%, ili 13.591 slučaja, Poverenik je primio u 2018. godini (4.842 - besplatan pristup, 7.550 - zaštita ličnih podataka i 1.199 - za obe oblasti delokruga Poverenika).

Važno je napomenuti da se Srbija dobrovoljno obavezala prema Partnerstvu za otvorenu upravu (OGP), koje kaže da zahtevi treba da budu inkluzivniji, odgovorniji i transparentniji. U akcionom planu Srbije za sprovođenje Inicijative za razvojnu politiku Srbije navodi se da je obaveza Vlade da poboljša proaktivnu transparentnost, što znači da su sva državna tela dužna da svake godine imaju informativne brošure, a Poverenik treba da ima podstranicu na svojoj veb stranici sa svim informativnim knjižicama prikupljenim i objavljenim na jednom mestu.<sup>33</sup>

33 Stranica Poverenika za Otvorene podatke dostupna je samo na srpskom jeziku: <http://data.poverenik.rs>

## ŠEMATSKI PRIKAZ POSTUPKA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA

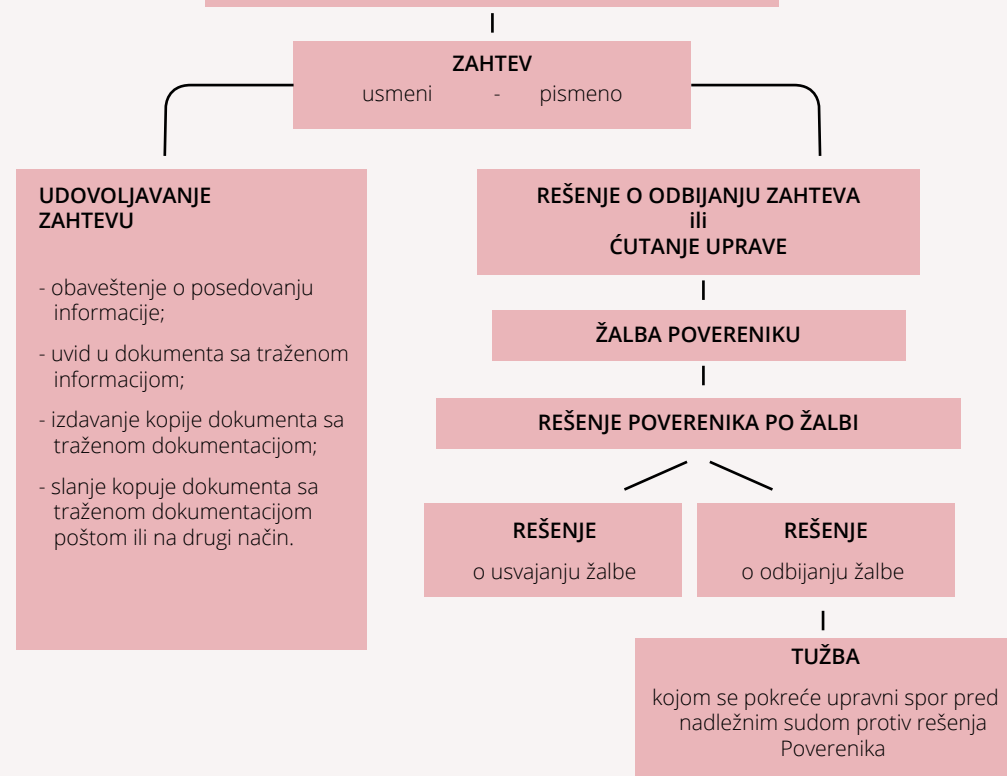


Tabela 1. Dijagram postupka pristupa informacijama<sup>34</sup>

34 Kancelarija Poverenika, dijagram postupka pristupa informacijama: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/pristup-informacijama/sematski-prikaz-postupka.html>

Ono što je važno, Evropska komisija je često kritikovala sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i sprovođenje odluka koje je poverenik doneo o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U 2018. godini Evropska komisija je navela da ostaje zabrinjavajuća rastuća praksa proglašavanja traženih dokumenata poverljivim u svrhu ograničavanja pristupa informacijama. Izveštaj je apelovao na „javne institucije da poboljšaju primenu zakona i da se brzo pridržavaju zahteva za pristup informacijama, posebno u oblastima u kojima postoji rizik od korupcije“.<sup>35</sup>

Ukratko, Komisija navodi da vlasti klasifikuju dokumentaciju kao "ograničenu", čineći novinarima i javnosti gotovo nemoguć pristup do nje. Funkciju i ovlašćenja Poverenika trebalo bi dalje ojačati i uvesti strože propise kojima se obezbeđuje plaćanje novčanih kazni zbog odbijanja pristupa javnim dokumentima.

**Tokom druge faze projekta u Srbiji BIRN je podneo 95 zahteva za pristup javnim dokumentima. Samo je 13 na odgovoreno u potpunosti, dok je na 25 delom odgovoreno a 20 ih je odbijeno ili nije dobijen odgovor. Čeka se odgovor na još 37 zahteva.**

<sup>35</sup> Izveštaj Evropske komisije o napretku za 2018. godinu, Srbija: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-montenegro-report.pdf>

## Rangiranje podnesenih zahteva

U protekle tri godine, novinari BIRN-a iz šest balkanskih zemalja podneli su različitim institucijama zahteve za pristup javnim podacima kako bi izmerili transparentnost svojih lokalnih i nacionalnih vlada. Sledeće liste predstavljaju odgovore institucija u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji i rangirane su po učinku od dobrog do najgoreg.

Da bismo bolje razumeli svakodnevne izazove sa kojima se suočavaju novinari BIRN-a kada se bave zahtevima za slobodu informacija, u okvirima su i ispričane priče pojedinih novinara o njihovim najgorim iskustvima sa institucijama u poslednje tri godine

### Albanija

U Albaniji je Centralna banka institucija koja deluje najtransparentnije i u skladu sa Zakonom o pristupu javnim dokumentima. Uprava za civilno vazduhoplovstvo imala je najniži rejting performansi. Jedna žalba podneta je Povereniku za informacije i zaštitu podataka na račun Generalnog direktorata carine, koji je nakon odluke Poverenika dao tražena dokumenta.

	INSTITUCIJA	TRAŽENA DOKUMENTA	ODGOVOR
1	Generalni direktorat zatvora	Podaci o zatvorenicima i statusni i sudski dosijeji	Delimični odgovori
2	Ministarstvo odbrane	Sporazumi, deklaracija o bogatstvu	Potpuni odgovori
3	Ministarstvo zdravlja	Koncesioni ugovori u sektoru	Delimični odgovori
4	Uprava za civilno vazduhoplovstvo	Sporazumi i međunarodne transakcije	Delimični odgovori
5	Generalni direktorat carine	Trgovinski podaci i transakcije	Delimični/ Potpuni odgovori
6	Centralna banka	Podaci o transakcijama sa novčanim transferima	Potpuni odgovori
7	Visoki savet sudstva	Audio snimci svih održanih sastanaka	Zahtev je odbijen

## Bosna i Hercegovina

Jedine institucije u Bosni i Hercegovini koje su odgovorile na BIRN-ove zahteve za informacijama od javnog značaja, a na osnovu kojih su potom proizvedeni istraživački tekstovi, su Ministarstvo spoljne trgovine, Poreska uprava i Centralna banka. Na osnovu analize podnesenih zahteva u Bosni i Hercegovini, tabela ispod prikazuje odgovore dobijene od institucija:

BIRN BIH zatražio je pristup od Centralne banke i dobio pune odgovore o uplatama lokalnih kompanija na strane račune. BIRN je dobio i delimične odgovore o izvozu municije i cigareta od Ministarstva trgovine i ekonomskih odnosa; i o nekoliko preduzeća / pojedinaca iz Poreske uprave. Preostale institucije u tabeli ispod nisu dale informacije, čak ni nakon mnogih pokušaja i podsećanja.

	INSTITUCIJA	TRAŽENA DOKUMENTA	ODGOVOR
1	Centralna banka Bosne i Hercegovine	Uplate kompanija na strane račune	Potpuni odgovori dobijeni u zakonskom roku
2	Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa	Podaci o izvozu municije i cigareta	Potpuni/delimični odgovori
3	Uprava za indirektno oporezivanje	Podaci o nekoliko biznisa / pojedinaca	Potpuni/delimični odgovori
4	Federalna direkcija za namensku industriju	Potpisani ugovori	Bez informacija
5	Ministarstvo sigurnosti	Potpisani ugovori; podaci o municiji	Bez informacija
6	Ministarstvo odbrane	Potpisani ugovori; podaci o municiji	Bez informacija
7	Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije	Potpisani ugovori; tender-ska dokumentacija	Bez informacija

### Najgore iskustvo u Bosni i Hercegovini:

Dobijanje informacija od vladinih institucija u Bosni i Hercegovini gotovo je nemoguće. Uprkos zakonskim obavezama institucije i dalje ne poštuju Zakon o slobodi pristupa informacijama.

Najgore iskustvo koje sam imao bilo je sa Ministarstvom spoljne trgovine. Dali su neke delimične odgovore, ali tek nakon više desetina zahteva da se objave informacije. Na odgovor smo čekali mesecima, a zatim još nekoliko meseci da odlučimo koji će tehnički odgovor objaviti. Na kraju, nikada nisu izdali sva tražena dokumenta, samo neka manje bitna dokumenta, jer su tvrdili da je to bezbednosno pitanje i da su to osetljive informacije.

Dobio sam delimične informacije koje smo kombinovali sa drugim informacijama koje smo dobili od drugih institucija. Uopšte, nismo uspeli da dobijemo ono što smo tražili od njih. S druge strane, Ministarstvo uopšte nije bilo na našem radaru.

Tek nakon što smo podneli zahteve za iste informacije u drugih pet institucija, svi su odjednom odgovorili da moramo tražiti podatke od ministarstva; Ministarstvo spoljne trgovine bilo je institucija koja nam je dostavila podatke o municiji. Zatražili smo podatke o tome koliko je municije Bosna izvozila, kome i po kojoj ceni i drugim važnim detaljima.

Sve ostale institucije nisu ni pokušale da odgovore; neki nikada nisu odgovorili na naš upit.

## Kosovo

Tokom protekle tri godine, BIRN Kosovo je podnelo više od 300 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja različitim državnim organima, lokalnim institucijama i sudovima.

Tabela rangira reaktivnost i transparentnost institucija, traženu vrstu dokumenta i zvanični odgovor koji smo dobili.

	INSTITUCIJA	TRAŽENA DOKUMENTA	ODGOVOR
1	Kosovska agencija za privatizaciju	Podaci o kompaniji / vlasništvu	Potpuni odgovori
2	Parlament	Odluke, nacrti zakona	Potpuni odgovori
3	Telo za razmatranje javnih nabavki	Javna tenderska dokumentacija	Potpuni odgovori
4	Opština Priština	Troškovi, odluke	Potpuni/delimični odgovori
5	Poreska uprava	Podaci, potpisani ugovori	Odbijen zahtev
6	Sudski savet	Odluke	Delimični odgovori
7	Apelacioni sud	Odluke, saslušanja	Potpuni/delimični odgovori
8	Savet tužilaca	Odluke	Zahtev je odbijen, bez odgovora
9	Kancelarija premijera	Troškovi	Zahtev je odbijen, bez odgovora

10	Pošta i kompanija Telekom	Ugovori sa medijskim organizacijama	Zahtev je odbijen
----	---------------------------	-------------------------------------	-------------------

## Najgore iskustvo na Kosovu:

Jedno od najgorih iskustava koje smo imali bilo je sa Poštom Kosova od koje smo tražili ugovore o medijskom marketingu. Pošta je odbila da dostavi dokumenta. Ni nakon žalbe i odgovora ombudsmana, dokumenta još uvek nisu objavljena.

Nekoliko zahteva i podnesaka razmenjeno je sa Poštom, ali nismo uspeli da dobijemo dokumentaciju. Pošta je takođe odbila da pruži spisak zaposlenih sa svim njihovim ugovorima o radu i načinom njihovog izbora.

Nemamo nikakvo odbijanje ili odgovor od Pošte o tome da li će biti dozvoljen pristup ili ne, što nas je sprečilo da završimo izveštavanje o stalnom zapošljavanju članova političkih stranaka u Pošti.

Zakon o pristupu javnim dokumentima u međuvremenu je izmenjen ove godine, uklanjajući ovlašćenja ombudsmana da razmatra žalbe u slučaju odbijanja ili odbijanja pristupa javnim dokumentima. Zakonska nadležnost za postupanje sa takvim žalbama prebačena je na Poverenika Agencije za informacije i privatnost. Nažalost, kosovske institucije nisu izabrale šefa ove institucije, pa čekamo da podnesemo žalbe zbog nedostatka pristupa dokumentima Pošte.

## Severna Makedonija

U Severnoj Makedoniji, BIRN je od januara 2017. do kraja juna 2019. podneo 233 zahteva ministarstvima, opštinama, Parlamentu, Agenciji za borbu protiv korupcije, Specijalnom tužilaštvu, Državnoj komisiji za sprečavanje korupcije i sudovima. Tri su u potpunosti odgovorila na zahteve: Državna komisija za sprečavanje korupcije, Državno tužilaštvo za procesuiranje organizovanog kriminala i korupcije i Savet javnih tužilaca.

	INSTITUCIJA	TRAŽENA DOKUMENTA	ODGOVOR
1	Skupština Make-donije		Delimični odgovor
2	Državna komisija za sprečavanje korupcije	Izjave o mogućem sukobu interesa koje je podnelo sedam visokih aktuelnih zvaničnika	Potpuni odgovor
3	Lokalne opštine	Ugovori između opština i medija za saopštenja za javnost i vesti	Delimični odgovor
4	Državno tužilaštvo	Statistika i odluke o slučajevima procesuiranim u poslednjih šest godina	Bez odgovora
5	Sudsko veće	Statistika, podaci o nekim slučajevima i odlukama	Zahtev odbijen
6	Javno tužilaštvo za procesuiranje organizovanog kriminala i korupcije	Informacije i statistike u vezi sa slučajevima koje je ova institucija procesuirala u poslednjih šest godina	Potpuni odgovor
7	Savet državnih tužilaca	Informacije i statistički podaci o njihovom radu	Potpuni odgovori
8	Ministarstvo pravde	Odluke i sporazumi	Bez odgovora

Kao što je prikazano u tabeli iznad, preostale institucije ili nisu odgovorile na zahteve ili su samo delimično odgovorile. Kada je reč o zahtevima lokalnim opštinama (ukupno 11), za uvid u ugovore između opština i medija, kojima je ugovorena promocija rada opštine, BIRN je dobio odgovore samo iz sedam opština, koje su na zahtev odgovorile u roku. Preostale četiri nisu odgovorile. BIRN je uputio žalbu Komisiji za zaštitu prava na slobodan pristup javnim informacijama, koja je odlučila u korist BIRN-a. Nakon što je dobio informacije od četiri opštine, BIRN se zatim ponovo žalio, jer jedna opština nije izdala informacije kako su tražene.

## Srbija

Prema Zakonu u Srbiji (član IV, stav 22), žalba se ne može podneti Kancelariji poverenika protiv odluka parlamenta, vlade, predsednika, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva.

U tabeli ispod prikazana je institucionalna transparentnost kada je reč o BIRN-ovim zahtevima podnetim u periodu trajanja projekta. Važno je napomenuti da je malo državnih institucija odgovorilo na zahteve. Posebno su ministarstva ili uskratila pristup ili nisu odgovorila na zahteve. Konkretno, Ministarstvo unutrašnjih poslova nikada nije odgovorilo na zahteve BIRN-a. Ni nakon što je podneta žalba kancelariji Poverenika, Ministarstvo nije obezbedilo traženi pristup niti zvanično odbilo zahtev. Uprava civilnog vazduhoplovstva je izvrsno realizovala, usvojila sve zahteve i pružila potpune odgovore. Sa druge strane, državna kompanija za trgovinu oružjem, Jugimport, je ignorisala BIRN-ove zahteve. Nije odgovoreno na zahtev za informacije, uprkos mnogim pokušajima i podsetnicima.

	INSTITUCIJA	TRAŽENA DOKUMENTA	ODGOVOR
1	Direkcija za civilno vazduhoplovstvo	Dokumenta o avionima	Potpuni odgovor
2	Sudovi	Sudske odluke, saslušanja	Potpuni odgovor
3	Kancelarija za javnu imovinu	Dokumenta o avionima	Zahtev je odbijen
4	Centralna banka	Podaci o međunarodnim transakcijama/izvozu	Delimične informacije
5	Trezor	Isplate pojedinim kompanijama	Zahtev je odbijen

6	Ministarstvo trgovine	Dozvole za izvoz oružja	Zahtev je odbijen
7	Uprava carine	Dokumenta o avionima	Bez odgovora
8	Predsedništvo	Dnevnik posetilaca	Bez odgovora
9	Jugoimport	Dokumenta o javnim nabavkama	Zahtev je odbijen
10	Vlada Srbije	Avioni / avionska dokumenta	Odbijeno/nije dozvoljen pristup
11	Ministarstvo spoljnih poslova	Dosijei huligana	Bez odgovora

### Najgore iskustvo u Srbiji:

Prethodnih godina poslala sam nekoliko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvu unutrašnjih poslova. U poređenju sa drugim nacionalnim institucijama, to je bilo daleko najgore iskustvo koje sam imala. Problem u pristupu informacija može se analizirati u narednih par tačaka:

- **Kasni odgovor:** Bilo je gotovo pravilo da su prekršili rok od 15 dana da odgovore na zahtev. Zakon omogućava institucijama da na odluku mogu da odgovore u roku od dodatnih 30 dana (40 dana od trenutka kada je zahtev primljen), ali postoje stroga pravila kada se to može primeniti. Međutim, oni su obično odgovarali nakon što su već prošli svi rokovi i nisu donosili nikakvu odluku.
- **Odeljenje za komunikacije:** Čak i kada dobijete potvrdu da je zahtev primljen, kada kasne obično nađu različite izgovore da vas zadrže, obećavajući da ćete informacije dobiti što pre. Na ovaj način kupuju dodatno vreme, a u nekim slučajevima čak i odbijaju zahtev. Posledica takve prakse je da novinari čekaju meseci na odgovor, a ponekad informacije više nisu relevantne ili su zastarele.
- **Tišina:** U nekim slučajevima, kada sam tražila osetljive informacije, ministarstvo bi samo ignorisalo moj zahtev, iako su me obavestili da su ga primili.

- **Osetljive informacije:** U poslednjih nekoliko godina postalo je gotovo nemoguće dobiti osetljive informacije, poput krivičnih dosijea, izveštaja o unutrašnjoj kontroli ministarstva, policijskih evidencija o određenim događajima itd. Međutim, slične informacije često završe u tabloidnim medijima ili ih političari javno iznose kao deo svojih političkih bitaka.
- **Ignorisanje odluka Poverenika:** Budući da kancelarija Poverenika više ne može da kažnjava institucije koje krše zakon, ministarstva su počela da ignorišu njihove odluke.

Neke od informacija koje sam pokušala da dobijem od Ministarstva unutrašnjih poslova:

- Krivična evidencija fudbalskih huligana i privatnih zaštitara povezanih sa različitim zločinima
- Podaci o privatnim bezbednosnim dozvolama koje je izdalo Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Informacije o angažovanju ljudi povezanih sa kriminalnim grupama u Ministarstvu

## Zaključak

---

BIRN je podneo 853 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja institucijama u balkanskim zemljama tokom 30 meseci trajanja projekta. Dvadeset i dve složene i međuregionalne istrage i priče proizvedene su koristeći informacije dobijene iz tih zahteva. Većina dokumenata je dostupna putem Interneta u BIRN-ovoj bazi podataka [birnsource.com](http://birnsource.com)

Iako pojedine institucije objavljuju odluke i informacije na svojim veb lokacijama, otkriveno je da skoro svima nedostaju ažuriranja, da odgađaju pristup informacijama, često odbijaju zahteve ili klasifikuju podatke kao „poverljive“, kako ih ne bi dostavili novinaru ili javnosti.

Jasno je da iako su zakoni o slobodi informacija dobro predstavljeni na papiru u svim zemljama, implementacija se ne poštuje i čak je postala otežana ili gotovo nemoguća u nekim zemljama.

Zakon u svim pokrivenim zemljama predviđa novčane kazne za nepoštovanje zakona i uskraćivanje pristupa javnim dokumentima. Međutim, neizvesno je da su ikada plaćene bilo kakve novčane kazne, čak i kad su institucije proglašene krivim za uskraćivanje pristupa informacijama.

Skoro svim zemljama nedostaje politička volja da u potpunosti sprovedu svoje zakone o slobodi informacija. Međutim, zahvaljujući stalnim kritikama ove situacije od strane Evropske unije, lokalnih organizacija

civilnog društva, nevladinih organizacija i predstavnika medija, uključujući novinare, još uvek postoji određeni razlog za optimizam u pogledu stanja transparentnosti na Balkanu - mada je dodatni posao neophodan kako bi se osiguralo pravo javnosti da se tačno informiše o javnim institucijama i poslu koji obavljaju.



# Preporuke

U svetlu svakodnevne borbe novinara BIRN-a da pristupe javnim informacijama i osiguraju da javnost bude bolje obavještena, postupanje po sledećim preporukama bi obezbedilo bolju transparentnost vlada i primenu zakona o pristupu informacijama:

- Iako skoro sve zemlje imaju viši organ koji nadgleda sprovođenje zakona o slobodi informisanja i pristupu javnim dokumentima, organima bi trebalo da se dodele veća ovlašćenja kako bi osigurali da se njihove odluke u potpunosti primenjuju.
- Treba ojačati kapacitete poverenika / službenika za slobodu informisanja; trebalo bi osigurati da njihova institucija u potpunosti poštuje zakon i pravilno pregleda svaki zahtev, izdajući odgovor u zakonskom roku i obavestavajući podnosioca zahteva blagovremeno.
- Sve javne institucije bi trebalo da budu obučene o zakonima o slobodi informisanja i obavezne da objavljuju sve svoje odluke, evidenciju, potrošnju i finansijske budžete na veb-u. Institucije bi trebalo da učine dostupnim široj javnosti što više podataka.
- Novčane kazne izrečene zbog neosnovanog odbacivanja zahteva treba da plaćaju nadležni službenici, a ne institucija.

## “Paper Trail to Better Governance” istraživanja

### 2017

- [Pentagon angažuje posrednike pogođene skandalima za kupovinu oružja u Siriji](#)
- [SAD dostavljale Kurdima srpsko oružje uprkos zabrani](#)
- [Nemačka navela SAD da promeni rutu oružja za Siriju](#)
- [Pentagonovo sovjetsko naoružanje od 2.2 milijard preplavilo Siriju](#)
- [Srpski monarhisti, britanski desničari i](#)

[pripreme za “odbranu” Kosova](#)

- [Izveštaj: Izvoz balkanskog oružja „Preusmeren u ISIS“](#)
- [Srpski diler oružja Slobodan Tesic na crnoj listi SAD](#)
- [Aerodrom na Krku postao logistička baza Pentagona](#)
- [Odbijeno jemstvo osumnjičenom za dilovanje oružja, povezanom sa kosovskom ambasadam u SAD](#)
- [Nemačka prokrenula istragu na osnovu BIRN-ovog otkrića o američkom oružju](#)

### 2018

- [SAD izdvaja više novca za balkansko oružje za Siriju](#)
- [London nije upozorio BiH na sumnjivi dogovor za prodaju metaka](#)
- [Begunci na slobodi zbog pat pozicije između Srbije i Kosova](#)
- [Britanski parlament pokrenuo istragu o oružju na osnovu BIRN-ovog istraživanja](#)
- [Britanski nacionalista trenira srpske desničare za “onlajn rat”](#)
- [“Lažni” dvorci Bugarske nisu podstakli turistički bum](#)
- [Albanske ‘Napravljene u Egiptu’ cigarete preplavile sever Afrike](#)

### 2019

- [Sumnjiva nabavka službenog aviona Vlade Srbije](#)
- [Krijumčari cigareta ponovo pronalaze sigurnu luku u Crnoj Gori](#)
- [Počasni Albanci: Preko reda u Evropu](#)
- [Britanske narko grupe regrutuju ljude iz udaljenog severa Albanije](#)
- [Osvetljavanje Srbije u mađarskom stilu](#)
- [Srpski poreski obveznici pokrivaju troškove nezakonitog pritvora](#)
- [Rumunija decu u sistemu kljuka nepotrebnim lekovima](#)
- [Bugarski san o Live aid-u](#)
- [Nesigurna luka: Turci sve češće traže azil na Balkanu](#)

